

Quelle gouvernance participative pour l'écoquartier des Plaines-du-Loup ?

Mandat de recherche-action
- OUVDD –

Rapport final

VERSION PROVISOIRE N°2
7 janvier 2019

Dr. Benoît Dugua
benoit.dugua@unil.ch

Dre. Muriel Delabarre
muriel.delabarre@unil.ch

Prof. Antonio Da Cunha
antonio.dacunha@unil.ch

PARTIE 1. INTRODUCTION : PROJET URBAIN ET RECHERCHE-ACTION	5
1.1 FAIRE LA VILLE PAR LE PROJET URBAIN	6
1.2 MÉTAMORPHOSE : UNE PREMIÈRE EXPÉRIENCE LAUSANNOISE DU PROJET URBAIN	7
1.3 UN MANDAT DE RECHERCHE-ACTION CONFIE À L'OUVDD	11
PARTIE 2. LES FORMES DE LA PARTICIPATION	18
2.1 GOUVERNANCE PARTICIPATIVE : PROCESSUS DE COORDINATION	19
2.2 UNE TYPOLOGIE DE RÉGIMES URBAINS	21
2.3 LES FORMES PARTICIPATIVES : INTENSITÉ, LARGEUR, PROFONDEUR	23
PARTIE 3. LES PLAINES DU LOUP : SITE, CONTEXTE ET PROJET	30
3.1 PRÉSENTATION DU SITE ET DU PROJET DES PLAINES-DU-LOUP	31
3.2 LA PARTICIPATION DANS LE PROJET DES PLAINES-DU-LOUP	46
PARTIE 4. MODÈLES DE GOUVERNANCE, REGISTRES D'ACTION ET RÉPERTOIRES DISCURSIFS	71
4.1 LES PLAINES-DU-LOUP, UN PROCESSUS D'EXPÉRIMENTATION, DEUX REGISTRES D'ACTION EN TENSION	73
4.2 OUVERTURE/FERMETURE DES SCÈNES PARTICIPATIVES	86
PARTIE 5. CANEVAS POUR UNE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE DES PLAINES-DU-LOUP	93
5.1 POUR UNE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE « INTÉGRÉE »	95
5.2 POUR UNE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE « VOLUMÉTRÉE »	97
5.3 POUR UNE GOUVERNANCE PARTICIPATIVE « SCÉNARISÉE »	98
CONCLUSION	100
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE	101

Dans le présent document, les termes employés pour désigner des personnes sont pris au sens générique ; ils ont à la fois valeur d'un féminin et d'un masculin.

Partie 1.
Introduction :
projet urbain et recherche-action

1.1 Faire la ville par le projet urbain

Voici venu le temps de la ville négociée, participative et régulée. Depuis quelques années, elle surgit progressivement autour des planifications multiples cristallisant des conflits et des collaborations, des aspirations à une meilleure qualité urbaine, mais aussi de nouvelles exigences en matière de gouvernance. La notion de *projet* y occupe désormais une place centrale ; renvoyant autant à un travail d'énonciation de stratégies de transformation de différents périmètres urbains, qu'à une mise en opérations immobilières, architecturales ou de qualification des espaces publics nécessitant l'organisation de scènes de débat et de décision accueillant les différents protagonistes de la fabrique urbaine. À ce titre les élus peuvent s'en saisir pour véritablement organiser le débat public ou au contraire s'en tenir à une simple consultation à caractère informatif des groupes d'usagers directement concernés par le projet. La recherche urbaine évalue depuis quelques décennies les changements importants des modes de faire la ville et d'organiser sa gouvernance entre planifications, cadres normatifs et réglementaires et projets participatifs.

On a parfois opposé le projet au plan. Le projet serait ainsi plus proche des contraintes opérationnelles et laisserait une place plus importante à la négociation avec les acteurs privés (Novarina, 2003). Ainsi, se serait développé à partir des années 1980 ce qui est appelé, un « urbanisme par projet » (Dente et al., 1990) où il ne s'agirait plus de produire une vision d'ensemble assurant une cohérence globale au développement urbain. La défense du projet contre le plan conduirait à privilégier la partie par rapport au tout. La ville étant impossible à organiser et gérer dans sa globalité, les urbanistes se concentrent alors sur quelques fragments urbains qui la composent, quelques « projets-objets » (Pinson, 2009 : p.159), à savoir des grandes opérations urbaines sur des quartiers circonscrits, structurées à partir de la réalisation d'équipements de prestige, issues d'un partenariat public-privé à partir d'une importante opportunité foncière ou un site industriel en friches à reconquérir. Ainsi, d'une logique de contrôle et de maîtrise d'ensemble, les politiques urbaines auraient glissé progressivement vers une logique de développement et de croissance en des secteurs particuliers.

Le projet urbain représente sans doute un outil d'urbanisme plus opérationnel, souple et flexible, qui a la capacité de concrétiser en un même point du territoire toutes les étapes qui constituaient jusque-là le processus de planification traditionnelle : la définition des objectifs économiques et sociaux (types d'entreprises, nombre et types de logements, équipements et services proposés, etc.), leur retranscription spatiale simultanée (forme et structure urbaine, implantation du bâti, structuration des espaces publics, organisation du réseau viaire, etc.), et enfin, la mobilisation des ressources nécessaires aux réalisations opérationnelles par tranches successives (financements publics et privés, droits à construire, ingénierie technique, etc.). Les dynamiques de projection à long terme, de traduction spatiale et de réalisations opérationnelles se déroulent simultanément en un même lieu circonscrit. Cependant, l'idée de projet ne remet pas en cause l'idée de planification. Au contraire, c'est la multiplication des initiatives localisées, qui la rend indispensable comme outil de cadrage à long terme et d'articulation des échelles (Fig. 1). Mais pour être le support et l'horizon collectif des projets urbains, la planification suppose une itération et des ajustements permanents entre les acteurs concernés : maîtrise d'ouvrage, maîtrise

d'œuvre, maîtrise d'usages et maîtrise de gestion des espaces. C'est le rôle de la gouvernance participative de créer des scènes de débats et de décisions ajustées aux enjeux complexes de l'urbanisme contemporain.

À partir du milieu des années 1990, la structuration de régions urbaines, issues notamment des dynamiques de périurbanisation et d'étalement urbain, associée à la montée en puissance des enjeux de durabilité (en lien notamment avec les politiques européennes) produit en Europe un regain d'intérêt pour la planification à l'échelle du grand territoire mais selon des modalités renouvelées. Les projets urbains localisés n'engendrent pas l'effet d'entraînement escompté sur les territoires environnants. Il convient alors d'établir conjointement des mesures de développement et de protection. Le projet, en tant qu'état d'esprit ou posture, imprègne l'ensemble des processus de planification territoriale de l'échelle locale (rue, espace public, quartier) à celle du grand territoire (ville, agglomération, région urbaine). Les démarches de projets cohabitent ainsi avec les plans d'urbanisme à caractère réglementaire. Le projet Métamorphose s'inscrit parfaitement dans cette dynamique générale.

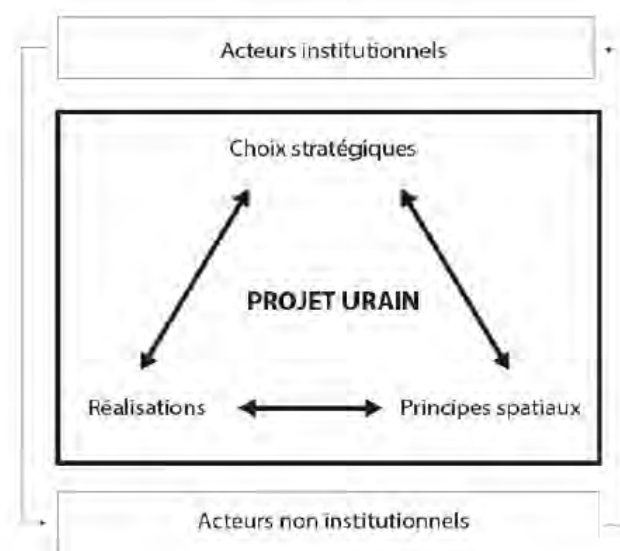


Fig. 1. Faire la ville par le projet urbain © Dugua, 2015

1.2 Métamorphose : une première expérience lausannoise du projet urbain

1.2.1 Les Plaines-du-Loup au sein de Métamorphose

Métamorphose est le grand projet d'aménagement de l'agglomération lausannoise qui accueillera l'essentiel de la croissance démographique et économique dans les années à venir. Cinq sites de projet urbain sont concernés (Fig. 2) : Les Plaines-du-Loup, La Tuillière, au nord-ouest, le Stade de Coubertin, Les Prés-de-Vidy et Malley, au sud-ouest. Le projet s'inscrit à l'origine dans le Programme de législature 2006-2011 (intitulé « La métamorphose de Lausanne ») de la Municipalité de Lausanne alors dirigée par Daniel Brélaz. Le projet fera

l'objet d'un préavis d'intention (Rapport-préavis 2007/19) en avril 2007. Métamorphose constitue alors pour la Municipalité de Lausanne sa première expérience de grands projets urbains sous maîtrise d'ouvrage publique. Dix ans plus tard, après de nombreux débats, études et modifications du projet, impliquant des transformations urbaines majeures et la création de nombreux équipements notamment sportifs, les premiers chantiers sont engagés.

En mai 2014, le Conseil communal a ainsi adopté le Plan directeur localisé (PDL) de l'écoquartier des Plaines-du-Loup. Il transcrit le résultat du concours d'urbanisme et les intentions des autorités communales dans un document officiel. Le PDL fixe les grands principes de composition urbaine (ou design urbain) déclinés selon les différentes thématiques : espaces publics, bâti, mobilité, paysage, biodiversité, patrimoine, gestion des eaux, déchets et énergie. Il est prévu d'accueillir 12 500 habitants et emplois supplémentaires sur un périmètre global d'un peu moins d'une quarantaine d'hectares. Depuis 2008, une démarche participative a accompagné le développement du projet d'écoquartier. Elle a connu plusieurs temps forts, notamment les ateliers « 1001 idées pour l'écoquartier des Plaines du Loup » en 2008, les « Journées de l'écoquartier » en 2011, l'exposition sur le PDL en 2013, l'atelier « Ensemble pour les Plaines du Loup » en 2014 ou l'exposition « Les Plaines-du-Loup en Lumière ! » en 2015.

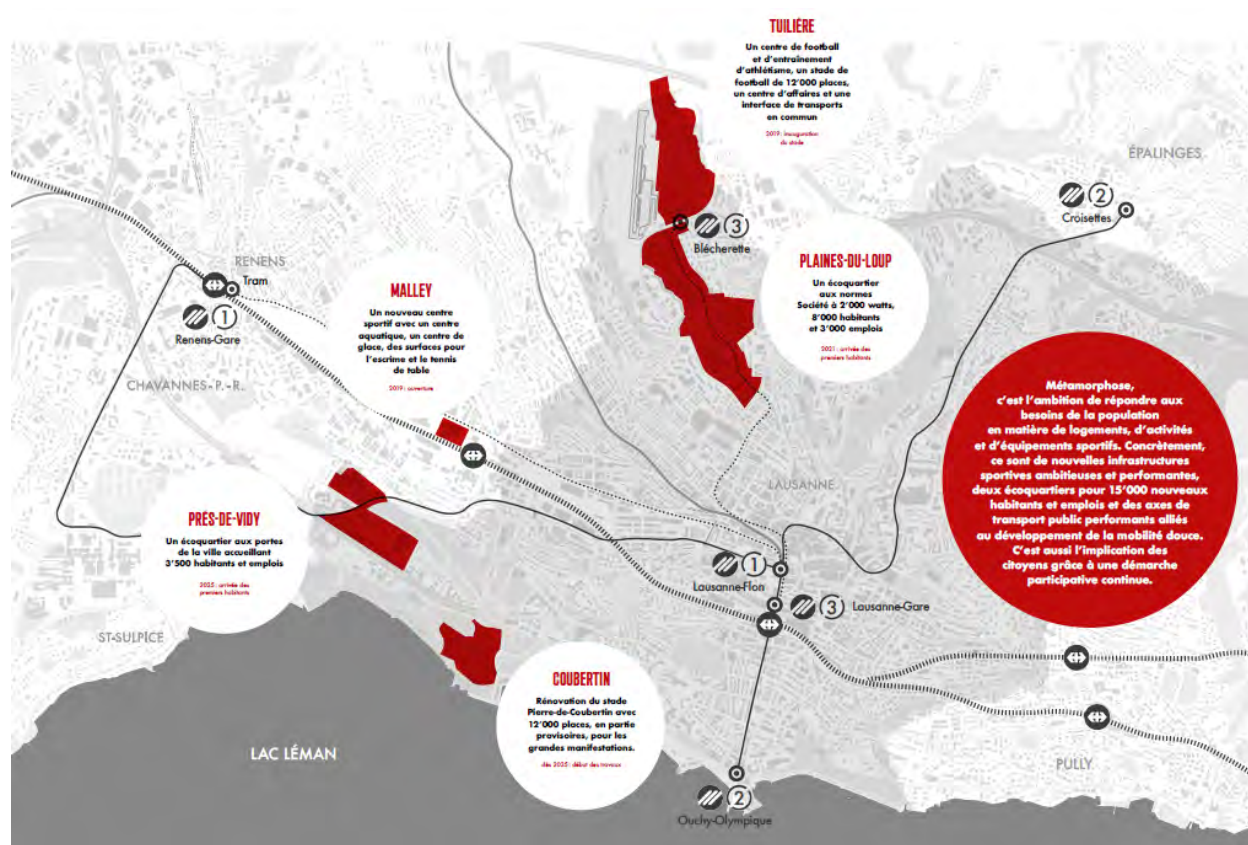


Fig. 2 Les cinq sites du projet Métamorphose © Ville de Lausanne, 2018

1.2.2 Le Parc des Plaines-du-Loup au sein de la phase 1

Le Plan directeur localisé (PDL) des Plaines du Loup se déclinera à terme en quatre Plans partiels d'affectation (PPA) permettant d'échelonner les étapes de réalisation du projet urbain. La réalisation de la première phase du projet a débuté en 2017. Elle comprend toute la partie nord dont le futur Parc des Plaines-du-Loup (Fig. 3). Parallèlement à la réalisation des lots bâtis, une réflexion est menée sur la stratégie globale de réalisation et gestion des espaces publics au sein de la phase 1 qui comprend notamment le parc et le réseau viaire principal tel que préfigurés dans le PDL et déclinés dans le PPA. Les deux principaux objectifs visés à l'horizon 2023 sont : d'une part, aménager des espaces publics à haute valeur d'usages réalisés avec et pour les habitants et usagers ; d'autre part, faire émerger une véritable vie de quartier propice au lien social de proximité dans un cadre de vie à haute valeur environnementale.



Fig.3. Le Parc des Plaines-du-Loup au sein du PPA 1 © Source : Ville de Lausanne

1.2.3 La gouvernance participative des Plaines-du-Loup en débat

Une première démarche participative intitulée « Pensons ensemble la future Maison de quartier et le parc » a été menée en 2016 sous la direction du Secrétariat Général Enfance Jeunesse et Quartier (SGEJQ). Réalisée en lien avec la Fondation pour l'animation socioculturelle lausannoise (FASL), la démarche a donné naissance au collectif des Plaines-du-Loup puis à l'association de quartier de la Blécherette. Le Bureau de développement Métamorphose (BDM) a alors mis en place en 2017 une démarche participative « Tous au parc ! » pour l'aménagement du futur Parc des Plaines du Loup qui sera achevé en 2023. Elle visait à imaginer et réaliser de manière participative les pré-aménagements du parc en vue de son ouverture en juin 2018. Les chantiers participatifs ont eu lieu au printemps 2018.

La réflexion menée sur la stratégie globale de réalisation et gestion des espaces publics rejoint les enjeux identifiés dans le postulat intitulé, « Une gouvernance participative pour l'écoquartier des Plaines-du-Loup », déposé en juin 2015 par Valéry Beaud, Giampiero Trezzini, Natacha Litzistorf, David Payot, Pierre-Antoine Hildbrand et Benoît Gaillard. Selon eux : *« L'écoquartier des Plaines-du-Loup peut être considéré comme un lieu d'expérimentation. S'il le sera assurément aux niveaux écologiques et énergétiques, il devrait également l'être au niveau du 'vivre ensemble' et de l'implication des différents acteurs à la vie de quartier et à la pérennisation des qualités recherchées. Pour cela, plusieurs pistes devraient être étudiées pour mettre en place et/ou soutenir la mise en place d'un projet pilote de gouvernance participative, en collaboration avec les acteurs existants et les habitants et usagers des quartiers voisins (Bossons, Bois-Gentil, Ancien-Stand, etc.). L'enjeu est notamment de permettre aux habitants et usagers de s'approprier les lieux, de s'y impliquer et d'être de véritables acteurs du quartier »*. Les postulants, dont quatre d'entre eux ont depuis été élus à des fonctions municipales, demandent ainsi la mise en place d'un projet pilote de gouvernance participative pour le futur écoquartier des Plaines-du-Loup et ses quartiers voisins, en collaboration avec les acteurs existants. Il est notamment proposé de créer une « permanence de quartier » et un « forum de quartier » dont le tableau ci-dessous résume leur rôle respectif (Fig. 4).

Outil de gouvernance	Mise en oeuvre	Objectifs visés
Permanence de quartier	Avant le début des travaux	• Informer sur le projet • Accueillir de nouveaux arrivants • Appui pour une gouvernance participative • Relais auprès de l'administration • Faciliter les projets d'intérêt commun émanant des habitants/usagers • Veiller à la gestion d'espaces partagés • Formation et communication environnementale • Suivi du quartier

Forum de quartier	Dès l'arrivée des premiers habitants et usagers	• Accueillir toutes les personnes et parties prenantes du quartier • Constituer une assemblée citoyenne • Permettre la concertation et la définition d'objectifs partagés • Traiter les questions relatives au quartier (aménagement, activités, gestion, espaces partagés, etc.) • Discuter les propositions issues des habitants/usagers
--------------------------	---	--

Fig.4 Proposition d'outils de gouvernance pour les Plaines-du-Loup © Source : Postulat, 2015

1.3 Un mandat de recherche-action confié à l'OUVDD

L'Observatoire Universitaire de la Ville et du Développement Durable (OUVDD) de l'Université de Lausanne propose ses services pour l'établissement d'un mandat de recherche-action portant sur l'analyse des modalités possibles de développement de dispositifs de gouvernance participative. L'Ouvdd est rattaché à l'Institut de géographie et durabilité (IGD) de l'Université de Lausanne, qui en assure la coordination et le fonctionnement. Il s'appuie sur un réseau ouvert de chercheurs et de partenaires institutionnels, qui interviennent selon une géométrie variable dans les différents projets de formation, les publications et les recherches. Il a notamment pour but d'étudier de manière critique et prospective les problématiques du projet urbain, de sa gestion et de sa conduite sous l'angle de l'action publique et des processus de participation qu'elle engage. Depuis une dizaine d'années, l'Ouvdd a réalisé un grand nombre de recherches appliquées dans divers domaines (urbanisme, mobilité, lien social, participation etc.) pour les communes et les cantons romands. Il dispose de l'expérience et des compétences nécessaires au traitement des données quantitatives et qualitatives ciblées ou issues des réponses à des enquêtes, ainsi qu'à l'analyse et à la valorisation des résultats. L'Ouvdd est soucieux de « déconfiner » le savoir scientifique. Les acteurs territoriaux sont autant des contributeurs de la recherche que des objets d'observation. L'expertise des acteurs impliqués dans une situation de projet est tout aussi importante que le savoir académique. Il convient alors de (re)cueillir cette expertise d'usage et technique, de la diffuser et de la valoriser. Le mandat de recherche confié comporte donc une analyse documentaire faisant émerger les principales caractéristiques de la démarche ainsi qu'une enquête évaluative mettant en évidence les perceptions croisées des acteurs impliqués dans le projet d'écoquartier des Plaines-du-Loup.

1.3.1 Problématiques et hypothèses de recherche

La problématique centrale liée au projet de recherche-action pourrait être résumée ainsi : quelle gouvernance participative pour le futur écoquartier des Plaines du Loup ? Quatre entrées seront privilégiées :

1. **Lieu et régime d'expérimentation :** Dans quelle mesure la démarche « Tous au Parc ! » et le collectif des Plaines-du-Loup peut-il constituer l'embryon d'un futur dispositif de gouvernance participative de plus grande ampleur ? Comment assurer l'évolution de cette forme embryonnaire avec l'avancement du projet ? Comment instaurer un « régime d'expérimentation » (Dumont, 2013) permettant de progresser pas-à-pas vers la mise en œuvre de formes inclusives de gouvernance participative ?
2. **Permanence et forum de quartier :** Quelle forme et quel statut donner à la permanence et au forum de quartier ? Quels acteurs impliquer ? Quel(s) mode(s) de gouvernance et de prise de décision instaurer ? Avec quelles prérogatives et pour quelles finalités ? Ne faudrait-il pas instaurer d'autres outils de gouvernance ?
3. **Espace public, empowerment et biens communs :** Comment relier design urbain et design social au cours de l'avancement des différentes phases du projet ? Quelle articulation entre gouvernance participative et stratégie de gestion des espaces publics ? Comment asseoir un processus d'empowerment et de mise en commun (communing) ? Qu'est-ce qui sera commun et mutualisé au sein du futur écoquartier (lieux publics, alimentation, agriculture, énergie, déchets, bien matériels et immatériels, etc.) ? Quelles sont les articulations entre les dispositifs de gouvernance participative et ceux relevant de la gestion des communs ? Quels outils et quelles règles de gestion sont proposées par la Municipalité (accord de gestion partagée, convention de prêt à usage, etc.) ?

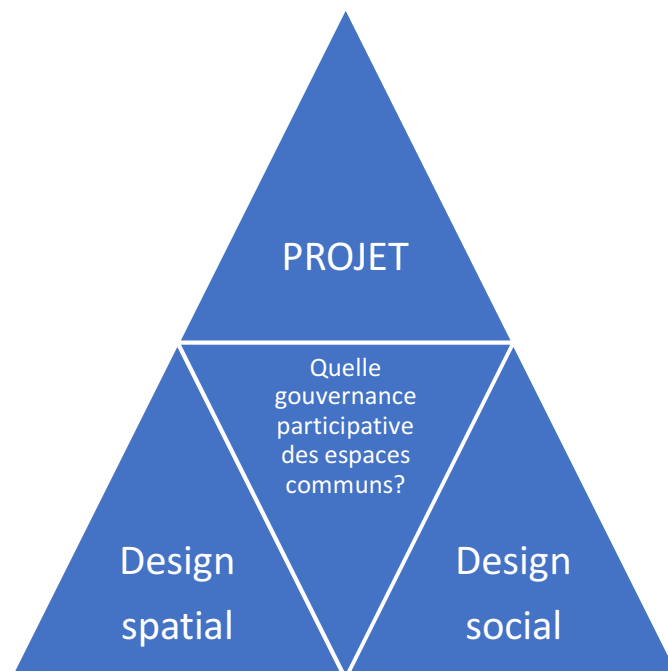


Fig. 5 Articuler les dispositifs organisationnels et la production des espaces publics du projet des Plaines du Loup : les deux registres d'action complémentaires du projet © OUVDD, 2018

4. **Écoquartier, ville ordinaire et politique des quartiers :** Quelle(s) s(er)ont les articulation(s) entre l'écoquartier des Plaines-du-Loup et la ville existante (dite ordinaire) ? De quelle manière la mise en place de dispositifs de gouvernance

participative peut accompagner les transformations de la ville ordinaire induites *a fortiori* par la réalisation progressive de l'écoquartier et l'arrivée des nouveaux habitants ? Comment la Plaine-du-Loup en tant que « lieu d'expérimentation » peut-elle alimenter plus généralement la mise en œuvre d'une politique des quartiers ?

Pour chacun des quatre champs de problématiques, le tableau ci-dessous présente les hypothèses de recherche associées.

	Hypothèses de recherche
Lieu et processus d'expérimentation	- Le projet des Plaines du Loup s'inscrit dans un « processus d'expérimentation », dont les méthodes résultent d'apprentissage <i>in situ</i> articulant deux dimensions du projet (ou deux registres d'action) : - Une « dimension sociale » liée aux modalités d'implication des différents acteurs et de leur expertise respective (politique, technique et d'usage) dans le pilotage et la mise en œuvre opérationnelle du projet ; - Une « dimension spatiale » : liée à la traduction physique et matérielle des contenus programmatiques au sein du nouveau quartier dont les variables d'ajustement relèvent notamment du rapport entre les pleins (tissu bâti) et les vides (espaces publics), les principes de composition urbaine et le lien au site ainsi qu'au tissu existant.
Registres d'action et modèles de gouvernance	- Ce processus d'expérimentation donne lieu à deux « registres d'action » qui cohabitent au sein du projet en combinant différemment les deux dimensions spatiales et sociales. - Un « registre d'action pragmatique » fondé sur : une réduction de l'incertitude ; la stabilisation d'accords publics/privés ; un principe général d'efficacité et de rentabilité ; un intérêt important accordé au résultat final et notamment à la production du patrimoine bâti ; - Un « registre d'action participatif » fondé sur : un principe général de co-décision/co-construction/co-gestion ; des choix d'aménagement flexibles ; une dynamique d'expérimentation dans un processus itératif ; des usagers placés au cœur du système décisionnel. - Ces deux registres d'action induisent deux modèles ou scénario de gouvernance distincts : le premier induit une « gouvernance de projet inter-investisseurs », le second induit une « modèle de gouvernance participative ».

Un scénario intégré de gouvernance participative	• À travers la combinaison des deux dimensions du design du processus du projet (design spatial et design social), la gouvernance participative des Plaines-du-Loup est conditionnée par la capacité du projet à articuler les deux registres d'action (pragmatique et participatif); • Le registre de participation permet la réalisation d'un plus grand nombre d'objectifs indirects à long terme (intégration sociale, vie de quartier, qualité urbaine, empowerment, etc.).
Espace public, empowerment et biens communs	• La gouvernance participative des Plaines-du-Loup se joue en grande partie dans la capacité des acteurs en présence à installer un processus de production, de gestion partagée et de mise en commun (communing) des espaces ouverts (publics et semi-privatifs) ; • La production et la gestion future des espaces communs doit occuper une place centrale dans la conduite du projet, en raison de leur caractère structurant en matière d'inclusion sociale et de qualité urbaine ; • L'espace public est un lieu de mise en tension entre les deux registres d'action (pragmatique et participatif) et les deux dimensions du projet (sociale et spatiale).
Écoquartier, ville ordinaire et politique des quartiers	• L'expérience des Plaines-du-Loup peut constituer un « laboratoire urbain » permettant de tester et de développer des formes innovantes en matière de gouvernance participative ; • La relation/cohabitation entre ville ordinaire et nouveau quartier se joue principalement dans la qualité des dispositifs de gouvernance participative et constitue un enjeu majeur de la future politique des quartiers.

1.3.2 Objectifs du mandat d'évaluation

Le mandat de recherche répond à quatre objectifs principaux :

- **Décrire.** Réaliser une description synthétique de l'avancement du projet d'écoquartier et notamment, au sein de phase 1, de la démarche participative associée à la réalisation du Parc des Plaines-des-Loup. Faire l'inventaire des ressources engagées, des acteurs en présence et des principales avancées en termes de gouvernance participative.
- **Évaluer.** L'évaluation porte sur la problématique de la gouvernance participative du futur écoquartier des Plaines du Loup. Elle est traitée au regard des quatre entrées thématiques énoncées et détaillées plus haut. Cette évaluation a été menée sous l'angle des perceptions des principaux acteurs impliqués dans le projet et selon une série d'entretiens semi-directifs.
- **Recommander.** Les recommandations visent notamment à identifier les propositions pratiques et les perspectives possibles pour la mise en place et le développement de dispositifs de gouvernance participative sur le site des Plaines-du-Loup au cours des différents étapes du chantier. Les

recommandations contribuent par ailleurs à accompagner la mise en œuvre de la stratégie de réalisation et de gestion des espaces publics.

- **Capitaliser.** Les recommandations contribuent également à alimenter une réflexion plus générale sur la mise en œuvre de la politique des quartiers. Le rapport d'évaluation permet aussi de capitaliser des connaissances empiriques et théoriques à partir du cas des Plaines-du-Loup.

Les résultats d'évaluation et les recommandations constituent autant de propositions pratiques et de perspectives possibles pour la mise en place et le développement de dispositifs de gouvernance participative sur le site des Plaines-du-Loup. Le tableau ci-dessous synthétise les objectifs du mandat pour chacun des trois mandants au sein de la Ville de Lausanne : le Bureau Développement Métamorphose (BDM) piloté par M. Junod, le Secrétariat général de la direction du logement, de l'environnement et de l'architecture (SGLEA) piloté par Mme Litzistorf, et enfin le Secrétariat général de la direction de l'enfance, de la jeunesse et des quartiers (SGEJQ), piloté par M. Payot.

Mandants	Objectifs du mandat : valeurs ajoutées potentielles
BDM	• Propositions pratiques pour le développement de dispositifs de gouvernance participative ; • Aide à la mise en œuvre de la stratégie de réalisation et de gestion des espaces publics des Plaines-du-Loup ; • Expérimentation en faveur du développement de pratiques innovantes sur les autres projets de Métamorphose.
SGLEA	• Contribution à la mise en œuvre d'une stratégie municipale en termes de participation, notamment pour le pilotage de la conception, la réalisation et la gestion des espaces publics en lien avec les habitants-usagers¹ ; • Mise en évidence du lien entre espace public, empowerment et biens communs.
SGEJQ	• Contribution en faveur de la mise en œuvre de la politique des quartiers ; • Contribution pour une meilleure articulation entre ville ordinaire et projet urbain.

1.3.3 Protocole méthodologique : une démarche d'évaluation « pluraliste »

L'efficacité de la démarche évaluative dépend de l'accès à l'information documentaire et de la pertinence du panel d'informateurs, mais aussi du croisement de leurs

¹ Depuis 2017, une plateforme participation regroupe des représentants des divers services de la Ville de Lausanne et un poste de coordinatrice des démarches participative a été créé afin de mutualiser les ressources, les méthodes, les outils et les matériels. La Ville souhaite à terme mettre en place une stratégie participation et ainsi intégrer la participation de façon systématique dans les projets et politiques publiques.

perceptions réciproques. La spécificité de la méthodologie consiste à associer au processus d'évaluation un large panel d'acteurs impliqués dans le projet des Plaines-du-Loup. Cette démarche d'évaluation dite « pluraliste » vise à prendre en compte, à croiser, à recouper et à confronter de manière constructive leurs attentes, leurs critiques et les représentations dont ils sont porteurs. On ne peut décrire ni évaluer d'un point de vue unique. Les personnes ou les institutions concernées par la recherche peuvent ainsi exprimer leurs propres points de vue. La pluralité du panel d'acteurs interviewés enrichit la recherche, faisant à chaque fois reculer la partialité au bénéfice de « l'intersubjectivité ». La démarche proposée s'est traduite par cinq étapes principales :

- **Première étape – État des lieux, visite terrain, analyse documentaire et identification des acteurs, des projets et des actions réalisées.** Cette première étape de l'étude a permis de situer à la fois la démarche dans son contexte et de fournir les éléments nécessaires à l'élaboration des entretiens. Les mandants ont mis à disposition du mandataire l'ensemble des informations pertinentes et ont indiqué les personnes-ressources et les accès à la prise de contact. Une visite terrain a été programmée afin de permettre une immersion dans les rouages du projet.
- **Deuxième étape – Identification de l'échantillon (panel) et élaboration des guides d'entretien.** Le nombre de personnes à interroger a été réparti d'entente avec le mandant. La répartition des enquêtés a permis d'atteindre le plus vaste panel de sensibilités possibles. Une vingtaine d'entretiens ont été réalisés sur la base d'une grille de questions jointe en annexe du présent rapport de recherche-action.
- **Troisième étape – Administration, retranscription des entretiens, discussion.** Les entretiens semi-directifs se sont déroulés sur une durée maximum d'une heure. L'anonymat et la confidentialité des propos ont été assurés. Les données récoltées ont été ensuite retranscrites et analysées par l'équipe de recherche.
- **Quatrième étape – Présentation finale des résultats, livrables.** Les résultats de la recherche sont fournis dans le présent rapport qui comprend également une brève présentation des éléments de cadrage conceptuel et méthodologique, ainsi que les principales recommandations.
- **Cinquième étape - Valorisation de la recherche** dans la série Cahiers de Recherche Urbaine (CRU), Ed. OUVDD/IGD et sous la forme d'un article scientifique dans une revue internationale à définir.

Partie 2.

Les formes de la participation

Pensée en négatif de l'idée de gouvernement - forme organisée et rationnelle du pouvoir institutionnel - Patrick Le Galès, définit la gouvernance urbaine comme « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre les objectifs définis et discutés collectivement* » (2010 : 301). L'émergence d'une gouvernance locale dessine une scène municipale structurée par divers acteurs (politiques, économiques, associatifs, etc.) qui entrent en relation dans des dispositifs institutionnels et dans des réseaux au sein desquels se négocient et se construisent des politiques spécifiques (urbanisme, mobilité, environnement, lien social, etc.). L'activation des réseaux d'acteurs que les structures politico-administratives doivent intégrer dans les champs délibératifs et décisionnels les placent alors dans un registre d'action consistant à mettre en œuvre des dispositifs de participation (information, consultation, concertation, etc.) chargés de mettre en relation différentes composantes de la société locale. Le bref cadrage conceptuel que nous proposons ici définit la notion de gouvernance participative et explicite un cadre d'analyse permettant d'identifier différents niveaux et formes de la participation.

2.1 Gouvernance participative : processus de coordination

Les réflexions ouvertes par la notion de gouvernance participative peuvent se synthétiser à l'enseigne de la triangulation de trois phénomènes : la montée en puissance des problématiques du développement durable, la transformation des paradigmes de la planification urbaine et l'émergence de l'impératif participatif dans le débat public.

À partir des années 1990, les revendications participatives des collectifs d'habitants et des organisations représentatives de différents mouvements sociaux (ONG's, associations locales, etc.) s'amplifient accompagnant la montée en puissance des enjeux de durabilité. Les débats sur les questions relatives au développement urbain durable remettent en cause les planifications technocratiques et recomposent progressivement l'action publique sous l'impulsion de « l'impératif participatif » et de la mise en œuvre d'agendas 21 locaux. De fait, comme le souligne Gauthier (2008), le développement durable est un concept procédural qui agit comme cadre de référence pour l'action publique urbaine. On recherche bien un résultat mais sans décision a priori en réservant une marge d'initiative et de créativité aux acteurs mobilisés dans la démarche. Pour assurer la durabilité d'un projet, la mise en place de nouvelles procédures visant à organiser la discussion entre les acteurs prend la forme d'un impératif (Blondiaux, Sintomer, 2002) de telle sorte que délibérer, argumenter et débattre sont devenues communément admises dans les manières de faire de l'aménagement et de l'urbanisme. Les procédures sont alors définies comme des dispositifs institutionnels qui autorisent à débattre, de façon contextualisée, sur la base d'un savoir partagé plutôt que réservé. Ascher (2010) a ainsi pu proposer l'idée d'une planification réflexive visant l'approfondissement des connaissances par l'interaction et la négociation entre les acteurs concernés.

Un peu partout en Europe, la problématique du développement durable a ravivé des traditions coopératives anciennes, mis aussi de nouveaux mouvements sociaux. Dans les mouvements associatifs nombreux sont ceux qui ont compris que, pour aboutir à des changements sociétaux espérés, il fallait dépasser le stade des manifestations purement

revendicatrices plus ou moins spontanées pour structurer l'action et engager des négociations avec des partenaires institutionnels.

La question est alors posée en direction de la portée de la notion de gouvernance au prisme de la mise en cohérence de l'action des pouvoirs locaux, notamment en termes de coordination des différentes politiques sectorielles, de développement d'une expertise contradictoire, de construction de diagnostics partagés et de mise en oeuvre d'une certaine transversalité de l'action collective. Nées dans ce contexte, les approches participatives émergentes vont aborder toutes les questions de société, qu'il s'agisse du logement, du projet urbain, d'innovations en matière de technologies alternatives, etc. L'urbanisme durable, réflexif, participatif avance alors l'idée d'une ville qui serait la résultante d'une vision collective, réalisée à partir de relations créatives et d'un échange patient entre les habitants, les élus, les aménageurs et les professionnels engagés dans le design, l'élaboration et le suivi des projets.

Les politologues mobilisent le concept de gouvernance pour évoquer des situations marquées par l'affaiblissement des hiérarchies politico-administratives et par le rôle au contraire grandissant des acteurs sociaux et des milieux économiques dans la délibération et la décision collective. Un certain ordre règnerait dans l'aire politique mais cet ordre serait de moins en moins imposé d'en « haut ». Les gouvernements locaux n'ont pas perdu leur pouvoir régulateur. Mais l'efficacité de leur action émanerait désormais de leur capacité à conduire des concertations et des négociations entre plusieurs parties interdépendantes. La gouvernance serait alors un concept décrivant la gestion des réseaux d'acteurs porteurs de valeurs et d'intérêts divers et les nouveaux dispositifs de coordination de l'action publique. Le mieux qu'un gouvernement local puisse faire, c'est disposer les paramètres permettant aux réseaux de fonctionner et faire son possible pour parvenir à un certain degré de coordination et de maîtrise de l'action publique. Une gouvernance couronnée de succès supposerait alors l'existence d'un accord intersubjectif plus ou moins poussé entre les parties prenantes ou les acteurs concernés par une décision ou un projet.

La notion de gouvernance participative décrit alors le processus de rapprochement et d'articulation, parfois conflictuel, entre une logique politico-administrative, bien établie, de programme (descendante, verticale, organisée, issu des organes politiques et de leur relais administratif) et une nouvelle logique collective de projet (ascendante, horizontale, informelle, micro-locale, fondée sur le volontariat et des actions concrètes). Incarnée en des lieux (maisons de quartier, écoquartier, jardin partagé, friches urbaines en recomposition, etc.) et/ou autour de thématiques spécifiques (urbanisme, transition énergétique, gestion des ressources, espaces verts, agriculture urbaine, etc.), la gouvernance participative invite à un renouvellement des modes décisionnels et des instruments d'action publique (chartes, forums citoyens et ateliers participatifs, conseils de quartier, jurys citoyens, balades, plateformes internet, urbanisme temporaire, etc.). Ces logiques renvoient à l'opposition habituelle entre les approches top-down et bottom-up. L'opposition entre ces perspectives évaluatives, mais aussi explicatives (pourquoi les choses se déroulent comme elles se déroulent) et normatives (ce qu'il faut faire). Comme le souligne Maillard et Kübler (2015), les top-downers adoptent la perspective de décideurs qui, opérant des choix clairs et rationnels, se demandent comment les décisions pourraient être appliquées plus efficacement, identifient les facteurs qui peuvent influencer les actions des metteurs en oeuvre et les effets de la politique dans le cadre d'une commande claire et de buts et

ressources bien définies et qui concluent souvent à restreindre le nombre d'acteurs mobilisés dans la mise en œuvre. À contrario, les bottom-uppeurs, quant à eux, commencent par identifier le réseau d'acteurs impliqués et qui touchent directement ou indirectement le problème à traiter, avant même de prendre une décision. Cette perspective conduit à se démarquer de la notion de contrôle. Dans ce cas, la mise en œuvre requiert la bienséance de favoriser les échanges et de tenter le consensus ou les compromis entre les acteurs. Les deux approches ont leurs angles morts. Si l'approche top-down paraît trop fixiste, alors que les décisions peuvent changer au cours du processus de projet lui-même, de son côté, l'approche bottom-up tend à surestimer la marge de manœuvre dont disposent les habitants-usagers-citoyens, le rôle de leurs collectifs étant loin d'être systématique. Il se peut qu'une articulation entre ces deux approches puisse être pensée comme piste médiane et voie de solution dans un cadre intégratif.

2.2 Une typologie de régimes urbains

Ces logiques d'action croisent aussi les modes selon lesquels s'organise la conduite des projets urbains et l'organisation de l'action publique dans les quartiers. Elles se matérialisent par différents modes d'interaction entre les acteurs locaux que la notion de régime urbain (Stone, 1993 ; Stoker G., Mossberger K., 1994) permet de décrire.

Un régime est une coalition (ou système de coopération) entre différents acteurs (institutionnels ou non) permettant de mobiliser des ressources (institutionnelles, juridiques, financières, intellectuelles ou d'usage, etc.) pour agir et assurer la mise en œuvre d'une politique ou d'un projet urbain (Nevers, 1997). En bref, un régime urbain est caractérisé par un ensemble d'acteurs publics et privés qui coopèrent entre eux, par des objectifs à réaliser préalablement fixés (urbanistiques, économiques, sociaux, etc.) et des moyens d'action pour y parvenir. Ces dimensions apparaissent comme fortement interdépendantes : les acteurs partagent des objectifs inscrits dans un programme et disposent de certains moyens, leur permettant de les atteindre. Stone propose une typologie des régimes urbains (1993). Comme il le mentionne, ces types représentent des simplifications de la réalité. Quatre idéaux-types de régimes sont distingués. Toutefois, deux d'entre eux caractérisent bien les logiques en présence dans les situations qui nous sont données à observer en ce sens qu'ils impriment des scènes de participation plus ou moins expressives :

- Les « régimes de développement » sont des coalitions structurées pour la réalisation d'opérations immobilières et ont pour but de promouvoir la croissance urbaine. Il s'agit d'accueillir la croissance économique en transformant l'utilisation de l'espace. L'efficacité et les résultats conditionnent la participation des acteurs mobilisés (entreprises, investisseurs immobiliers). Ce type de régime repose plutôt sur des formes de coordinations associées notamment à la conduite des grands projets et aux différentes plus-values qu'ils peuvent générer (foncières, immobilières, environnementales, etc.). Dans ce type de régime la recherche de l'efficacité justifie le fait de limiter l'expression de la population et d'autres acteurs non directement indispensables à la réalisation des projets (les outsiders), car il convient de déboucher rapidement sur des réalisations. La scène de négociation est donc relativement fermée et la coalition se résume à une coordination entre des acteurs politiques et économiques clefs (les insiders) : « *a set of actors must move in concert but the*

number is small » (Stone, 1993 : 19). Dans ce type de régime, il existe un « filtrage » important des acteurs de la contractualisation.

- Les régimes urbains que nous appellerons ici « négociés » ou « participatifs » résultent d'un processus d'apprentissage au cours duquel les acteurs construisent une image future de l'identité de la ville ou du quartier dans lesquels ils se projettent collectivement. L'interaction permet en effet aux différents acteurs d'inventer des causes communes dans lesquelles les préoccupations sociales et culturelles prennent peu à peu le pas sur les intérêts économiques. À l'instar de la coordination politique, les régimes participatifs sont fondés sur la mise en place de dispositifs de concertation et de négociation permettant de réduire l'instabilité et les incertitudes. La négociation n'est pas fondée initialement sur des objectifs partagés mais sur l'adhésion à un dispositif « délibératif et/ou décisionnel » permettant l'expression et la construction des demandes d'un grand nombre d'insiders. Les objectifs et les actions à réaliser émergent progressivement des lieux de confrontation des points de vue et de construction des demandes sociales. La nature du dispositif organisationnel est primordiale pour permettre une stabilisation des décisions et la conduite des politiques publiques. Ce modèle rejoint des enjeux de gouvernance participative et d'autogouvernement des ressources des lieux de vie où les communautés locales acquièrent un important pouvoir de délibération, de décision et d'action via des dispositifs réglementaires spécifiques (charte, contrat de confiance, accord de gestion partagée, etc.). Elle répond à une aspiration démocratique qui pousse « l'empowerment » des habitants/usagers/citoyens.

De fait, chaque régime peut se présenter comme un ensemble de dispositifs de médiation, de communication, de coordination, de délibération et de décision plus ou moins hiérarchisé et plus ou moins inclusif. Ce qui retient l'attention de Stone c'est la capacité qu'a le secteur politico-administratif à mettre en place une coopération civique et d'organiser des scènes de débat, de concertation et de décision, mais aussi des « arrangements pragmatiques » permettant d'assurer des activités fonctionnellement importantes. L'exercice du pouvoir local peut parfois, dit-il, résider dans les détails ; soit par exemple dans la capacité de guider l'évolution de pratiques nouvelles éparses et d'apporter des retouches à la marge des modèles prédominants de coopération et d'échange. Les régimes réels sont souvent hybrides.

Notre recherche se propose d'explorer les potentialités heuristiques ouvertes par la notion de régime urbain et d'identifier les caractéristiques des registres d'action et/ou des répertoires discursifs qu'ils engendrent ainsi que les formes participatives à l'œuvre dans le projet d'écoquartier des Plaines-du-Loup. La réduction à une dichotomie entre deux régimes urbains n'est ici qu'un artifice de présentation. De fait, l'analyse empirique des régimes urbains relève une hybridation des pratiques (matérielles et discursives) pouvant aboutir à une multiplicité de manières d'agir, de registres ou de répertoires d'action au niveau de la mise en œuvre des projets concrets. Nous utiliserons plus loin les notions de registre/répertoire d'action pour désigner spécifiquement, les manières d'agir et les pratiques discursives prêtes à l'emploi et mobilisées par les protagonistes durant la chronologie du projet : programmation, conception, mise en œuvre et mise en usage du projet.

Du point de vue méthodologique, la recherche-action opère ici par une analyse des pratiques et des discours des principaux acteurs enrôlés au processus en essayant de capter de quelle manière s'expriment l'offre et la demande participative. Nous n'ignorons pas l'effet de focale découlant d'une observation limitée à une phase particulière de la mise en œuvre du projet. En dépit de cette limitation, les dispositifs participatifs mis en place offrent un cadre d'opportunité de premier choix pour analyser, de manière prospective, les linéaments d'une gouvernance participative possible - pouvant être fondée sur différents niveaux d'inclusion des acteurs concernés. Derrière la complaisance du mot-valise « participation » investi et chargé qu'il est de profits sémantiques se jouent en effet différentes conceptions de l'enrôlement des acteurs dans la gouvernance de projet, que ce soit en termes d'intensité, de largeur ou de profondeur des processus participatifs,

2.3 Les formes participatives : intensité, largeur, profondeur

Le débat public en aménagement et urbanisme est devenu incontournable et indispensable. La participation est conçue comme un outil permettant de mieux faire accepter les choix collectifs pris à l'échelle locale. Pour d'autres elle permettrait dans son principe de décloisonnement des savoirs, la reconnaissance de la maîtrise d'usage, un décentrement des savoirs experts, un processus démocratique inclusif permettant d'améliorer la qualité des espaces urbains et une redéfinition de l'urbanisme comme une « affaire de tous ». Élus locaux, urbanistes, architectes, paysagistes, militants, associatifs, usagers, etc., apparaissent ainsi comme des maillons de la construction d'un choix collectif porteur d'une meilleure qualité des cadres de vie. Les « bons choix », valides, légitimes et socialement acceptables résulteraient ainsi d'ajustements mutuels portant l'affirmation d'un acteur collectif grâce à des formes participatives capables de construire des « mondes communs » (Blondiaux, Sintomer, 2002). Cependant, « l'impératif participatif » reste souvent une injonction vague. La nature, le rôle et les temporalités des formes participatives, des scènes de délibération et de décision ouvertes, de même que la définition des publics invités, des thèmes sur lesquels ils sont appelés à se prononcer restent imprécis. Les effets des dispositifs participatifs sur la nature du projet élaboré sont parfois difficiles à identifier (Bacqué, Fijalkow, 2008).

L'étude des formes participatives ne peut se faire sans rappeler quelques cadrages généraux relatifs au rapport entre les stratégies de création de « valeur urbaine » au sens large du terme, les contenus programmatiques d'un projet et son inscription dans un régime urbain particulier. Le programme d'un projet correspond à l'énoncé des attendus du projet urbain en termes de « produit » (nombre de logements, d'emplois, équipements publics, etc.) mais aussi de processus de développement social et spatial visé. En pratique, le programme relève d'un processus itératif. Ainsi, on passera de ce qui relève de la formulation de l'ambition urbaine aux objectifs du projet qui évolueront vers un programme prévisionnel ajustable par définition y compris au stade de réalisation. Ce n'est qu'une fois les engagements des acteurs publics et privés établis, que l'on aboutira *in fine* au programme opérationnel définissant le contenu et les modalités de mise en œuvre du projet. Les processus de concertation et de participation prennent ici une place majeure. La gouvernance participative émerge au cœur des démarches de programmation générative.

La notion de programmation générative proposée par des chercheurs américains et importée ensuite en Europe notamment par Michel Conan² (1989) associe les populations concernées à la conception concomitante d'un projet urbanistique et d'un projet de vie. Cette approche met fin au postulat selon lequel c'est aux utilisateurs à s'adapter à l'espace qu'on leur construit, et pas l'inverse. Avec d'autres, il estimait qu'on pouvait favoriser la qualité urbaine, c'est-à-dire l'adéquation entre l'espace construit et les conditions de la vie courante, en mobilisant une méthode participative, interactive alliant maître d'ouvrage, gestionnaires, investisseurs et futurs utilisateurs. Le maître d'ouvrage devait ainsi organiser la mise en commun des préoccupations de professionnels et d'acteurs locaux concernés afin d'intégrer des préoccupations concrètes et réalistes au plan local. La programmation générative consistait ainsi à mettre en place une démarche participative en organisant des rencontres entre les concepteurs des projets et ses différentes catégories d'utilisateurs, qu'il s'agisse de ses gestionnaires, de ses personnels, mais aussi du public auquel les équipements sont destinés. Cette consultation devait opérer aux principales étapes d'un projet de sorte que les différents usages soient à même de formuler leurs attentes et leurs réactions au futur et à mesure que le projet s'élabore. La méthode consiste à définir des « espaces de transaction » permettant aux différentes catégories d'acteurs de formuler leurs recommandations et de discuter les dispositions spatiales proposées. Cette méthode repose sur l'identification des futurs usagers et sur l'évolutivité du travail des concepteurs. Mais la participation des habitants à la mise en œuvre d'un projet ne s'arrête pas là. Des collectifs de citoyens, des groupes volontaires concernés par l'avenir de la ville et des quartiers, peuvent aussi porter des projets novateurs et des propositions cherchant à infléchir l'opinion des décideurs institutionnels en revendiquant leur inclusion dans les débats aux différentes étapes du projet. Leur légitimité découle alors de leur engagement et de leur expertise d'usage. Les participations d'optimisation et d'innovation ne sont pas exclusives. Elles se complètent. Les associations citoyennes ne sont pas le plus souvent représentatives des espaces auxquelles elles opèrent mais elles ont toujours possédé une forme de légitimité fonctionnelle qui leur est propre en tant que membres de la société civile organisée, porteurs d'un répertoire de convictions cognitives et de règles de conduite inspirées par une visée civique. Elles peuvent renvoyer à des exercices axés sur la validation, l'acceptabilité sociale et l'évitement des conflits. Elles peuvent contribuer aussi conjointement à alimenter les stratégies de mise en œuvre des actions publiques et à améliorer la qualité des projets et des espaces de vie futurs. Notre recherche interroge la capacité de la gouvernance de projet à agir comme un instrument inclusif d'une programmation générative visant à améliorer la qualité du projet et des espaces à venir.

2.3.1 Intensité de la participation : les échelles du pouvoir consenti

Dans un article publié en 2011, Bacqué et Gauthier tentent un bilan critique des recherches portant sur la participation du public dans le champ de l'urbanisme - qu'elles soient issues de mobilisations collectives ou de l'application de la loi. Leur attention est centrée sur la dynamique sociale et politique enclenchée par les dispositifs participatifs et ils font

² En ligne, <https://habitatparticipatifapogee.wordpress.com/2014/06/17/methodologie-un-premier-bilan-de-la-programmation-generative/>

référence à un des articles les plus cités dans la littérature sur la participation, dans lequel Sherry Arnstein (1969) conceptualisent une échelle d'intensité du pouvoir consenti aux citoyens. Chaque niveau correspond à un degré d'implication des publics intéressés, concernés ou touchés par une décision ou par un projet. Chaque public a un « volume » différent.

Encore largement sollicitée, l'auteure décrit alors une échelle de la participation en huit paliers allant de la manipulation du public (« non-participation ») au contrôle citoyen (« pouvoir effectif des citoyens »). Les principes de codécision, co-construction ou cogestion sont fréquemment associés à l'idée de gouvernance participative. La notion de concertation consiste ici à élaborer une solution à un problème en collaboration directe avec les intervenants concernés considérés alors comme partenaires. La négociation consiste à rechercher pacifiquement un accord avec les intervenants concernés dont les intérêts sont opposés au départ. Les notions d'information et de consultation renvoient à un rapport unilatéral.

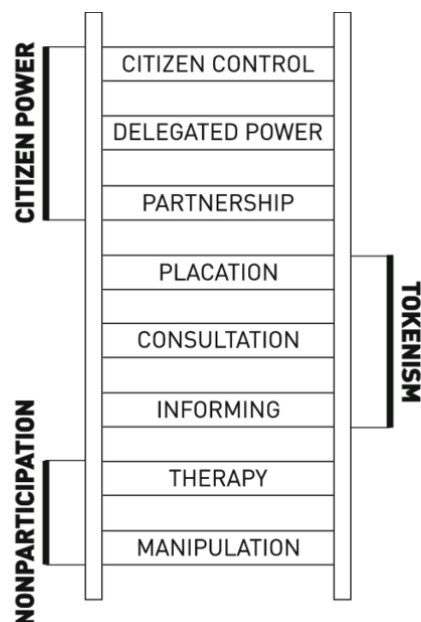


Fig. 6 Les huit niveaux de pouvoir identifiés par S. Arnstein

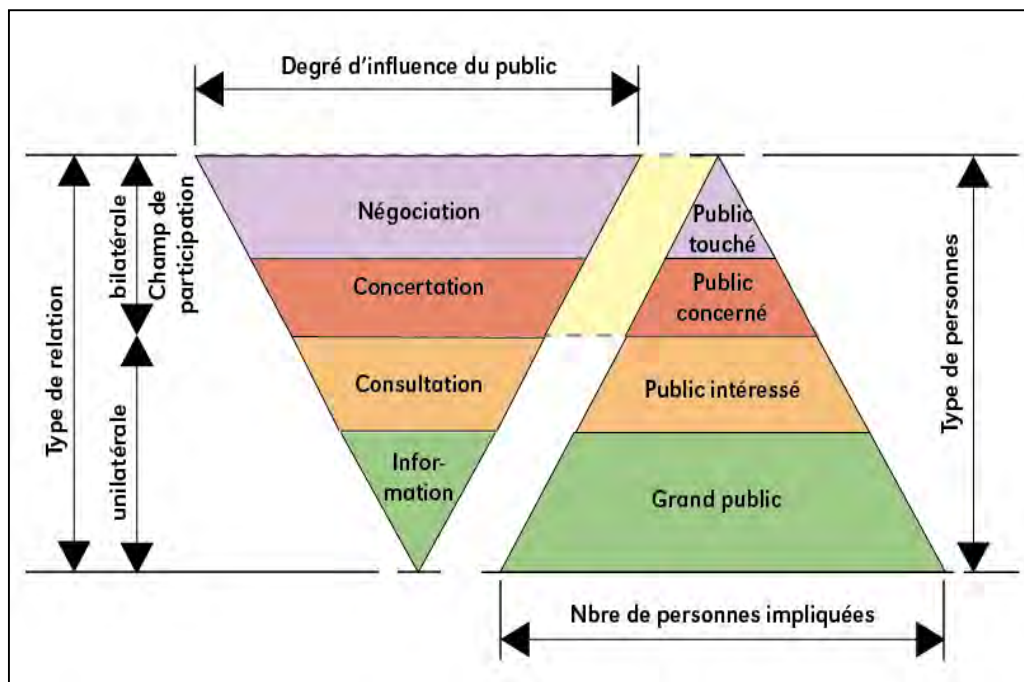


Fig. 7 Niveaux de participation et acteurs concernés, d'après S. Arnstein (1969) :
champs de participation, catégories de publics

Les techniques de participation mobilisées à chaque niveau peuvent être multiples : information grand public ; enquêtes ateliers participatifs ; débats contradictoires ; forums de discussions ; conférences de consensus ; coordinations interinstitutionnelles ; participation au comité de pilotage ; etc.

Les techniques de participation opèrent à travers la mise en œuvre d'une double scène : de débat et de décision. Ces deux scènes de débat et de décision sont des lieux institutionnels d'échange et de production d'informations. Les deux scènes offrent aux acteurs (élus, professionnelles, associations, etc.) des cadres d'information réciproque, de concertation, de négociation et d'arbitrage, de décision. Elles sont des lieux où se produit la légitimité des décisions acceptables pour le plus grand nombre. Les deux scènes peuvent être :

- o Séparées en deux champs distincts et hiérarchisés : le pouvoir décisionnel n'est pas partagé ; ici, la démarche est unilatérale. La participation est limitée aux niveaux de l'information et de la consultation.
- o Intégrées dans un but d'amélioration de la gestion des processus décisionnels, de co-construction de la demande des habitants-usagers-citoyens et de conception et de mise en œuvre des résultats de l'offre participative : formulation des problèmes, élaboration des réponses, mise en œuvre ; la capacité décisionnel est confinée à certains objets ou scènes de participation et gestion partagée avec des objectifs délimités (création et gestion de jardins potagers, conception d'un espace de jeux, mobilier urbain, maison de quartier, etc.).

Fusionnées dans un seul dispositif ou articulées par un ensemble de canaux de communication et/ou de redistribution des compétences et de «

capacitation » de l'ensemble des acteurs dans le cadre d'un projet global d'aménagement et de gestion d'un périmètre.

La coïncidence ou la fusion des deux scènes pour l'ensemble des acteurs révèle la forme la plus intense de la participation. Entendue comme la forme participative la plus aboutie, la co-décision est celle où des habitants-citoyens-usagers acquièrent des embryons de pouvoirs protéiformes (décisionnel, de conception, opérationnel, de gestion, etc.) à travers un processus social dit d'empowerment soit de développement d'un « pouvoir d'agir » à la fois individuel et collectif (Bacqué, Biewener, 2011). Ce processus de délégation partiel n'entraîne pas pour autant un effacement total de la représentation institutionnelle dont le rôle est néanmoins amené à évoluer vers une posture de facilitateur ou d'accompagnement des dynamiques participatives émergentes. M-H Bacqué et C-Biewener distinguent différents niveaux d'empowerment selon sa capacité à déboucher ou non sur un « projet de transformation sociale » (2011).

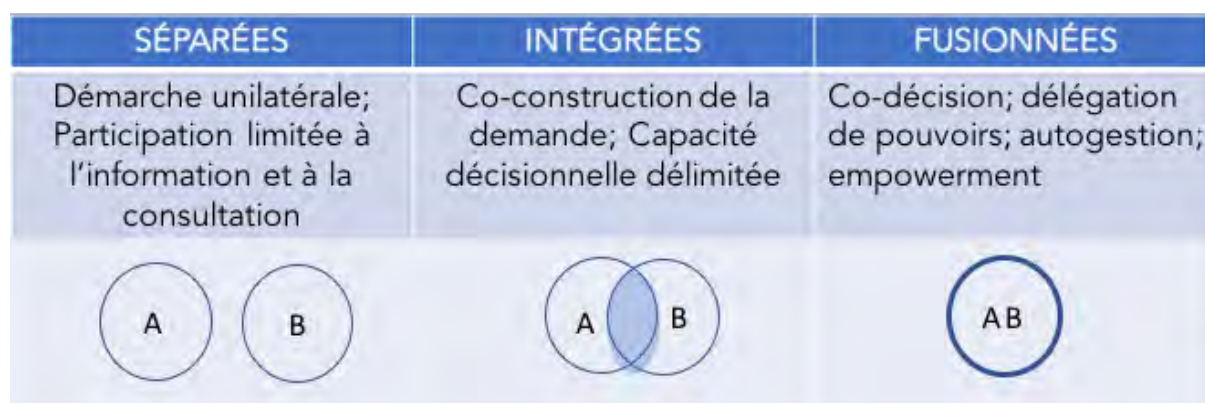


Fig. 8 Relation entre scène décisionnelle (A) et participative (B) © OUVDD, 2018

2.3.2 Largeur et profondeur : enjeux de la participation

Deux autres dimensions croisent celle de l'intensité du pouvoir consenti aux habitants-usagers-citoyens : la largeur des processus participatifs et la profondeur. La participation est ainsi une scène définissant une surface de réponse aux valeurs, aux intérêts ou aux aspirations des différents acteurs dans une scène de délibération et de décision à trois dimensions. Le projet et la gestion future des lieux opèrent forcément dans une unité de lieu et de temps et par un travail qui mette en jeu des acteurs concrets (maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre et maîtres d'usages).

- o La « largeur » définit la configuration d'acteurs présents sur la scène participative et ses différents dispositifs délibératifs et décisionnels durant les différentes étapes du projet et de sa mise en usage. Cette configuration peut être plus ou moins sélective, inclusive ou exclusive, à travers le scénario qui constitue le projet, son programme, la conception des espaces, leur mise en œuvre, etc. La mise en scène du projet est le moment où les acteurs se rencontrent pour délibérer et/ou décider. Le débat est un moment producteur de nouvelles d'interactions entre les acteurs, mais de nouvelles relations sociales et de nouvelles représentations. C'est à travers le débat que les acteurs peuvent chercher le plus petit dénominateur commun de leur entente ou, au contraire, le plus grand dividende collectif pouvant être offert par les lieux de projet.

- o Le volet de la «profondeur » définit les objets de la participation et les registres d'action dont ils relèvent. Outre les éléments du programme et de la composition qui peuvent être mobilisés, les choix relatifs aux éléments structurants du projet ou du paysage urbain qui vont contribuer au caractère et à l'établissement des ambiances, les principes de traitement et de qualité des espaces publics, ou encore des éléments plus « superficiels » ou « décoratifs » (choix du mobilier urbain, de l'éclairage, de l'implantation des places de jeux, couleurs et textures des chaussées, etc.) peut faire l'objet de concertation. Sur ce plan, la participation peut s'exprimer par la définition de thématiques d'usage des lieux où des pratiques urbaines pourront être déclinées à travers la définition de la toponymie des lieux futurs, mais aussi d'opérations ou d'événements à créer en rapport avec l'installation d'équipements collectifs, l'aménagement des espaces publics ou d'autres éléments porteurs de sens (ambiances, éclairage, jardins, art urbain, mobilier, etc.)

La combinatoire de ces trois dimensions (intensité, largeur, profondeur) définit le « volume », c'est-à-dire, les enjeux mêmes de la participation aux différentes étapes de réalisation du projet et de sa mise en usage future. C'est cette expression « volumétrique » qui définit en quelque sorte les différents « modèles de participation » et leurs logiques spécifiques entre « top down » et « bottom up » (Fig. 9).

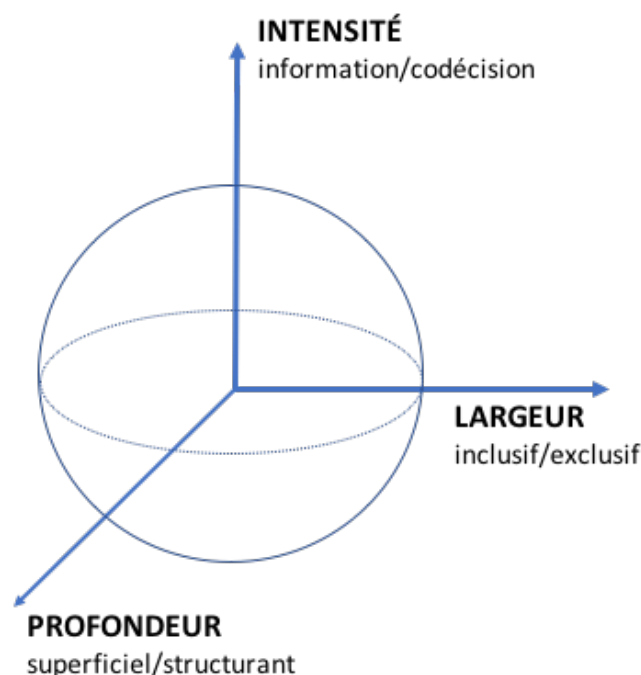


Fig. 9 Les trois dimensions de l'organisation des scènes de participation © OUVDD, 2018

Partie 3.

Les Plaines du Loup : site, contexte et projet

3.1 Présentation du site et du projet des Plaines-du-Loup

3.1.1 L'inscription des PDL dans un vaste projet de reconquête urbaine : le Projet Métamorphose

Afin de lutter contre le mitage du territoire et la dissociation entre les espaces fonctionnels et les limites institutionnelles existantes, le Conseil Fédéral adopte en 2001 un rapport intitulé « Politique des agglomérations de la Confédération » (Conseil Fédéral, 2001). Pour mettre en œuvre l'article 50 de la Constitution fédérale, de même que pour concrétiser les objectifs des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse et de la nouvelle politique régionale de 1996, une action de la Confédération à l'égard de l'ensemble de l'espace urbain est envisagée. Ce rapport vise notamment à soutenir les agglomérations à engager une stratégie de reconquête urbaine et précise la problématique urbaine en se fondant sur de nombreux travaux réalisés jusqu'alors, fixe des objectifs et une stratégie pour l'action de la Confédération, propose un certain nombre de mesures concrètes pour les différentes politiques fédérales concernées et signale les mesures en cours. Le rapport incite les pouvoirs publics en faveur d'une accélération des processus décisionnels afin de remédier au développement urbain jugé jusqu'alors comme anarchique, d'opérations réalisées le plus souvent au coup par coup, qui ne traduisent pas une vision globale de développement. La politique incitative lancée par Berne a également pour but d'orienter les efforts des agglomérations en renforçant la collaboration entre Confédération, cantons et villes/communes. D'une manière générale, les directives présentes dans cette Politique incitative ont trait à :

- o Contribuer au développement durable de l'espace urbain suisse ;
- o Assurer l'attractivité économique des zones urbaines ;
- o Maintenir un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations grandes, moyennes et petites ;
- o Limiter l'extension spatiale des zones urbaines, les structurer et favoriser le développement de l'urbanisation vers l'intérieur (Conseil fédéral, 2001 : 5).

La Confédération s'engage à apporter son soutien financier aux projets novateurs coordonnant le mieux transports/aménagement du territoire et répondant aux enjeux de participation. Le lancement de la politique des agglomérations a créé une dynamique positive et a encouragé plus de trente agglomérations suisses à s'engager dans cette perspective. Lausanne a adhéré à ce projet en proposant une vision globale par l'intermédiaire du Projet d'Agglomération Lausanne-Morges (PALM). Le PALM regroupe 27 communes³. Les actions prévues suivent donc les directives en matière de densification du territoire et de requalification des espaces urbains. Pour mener à bien les réflexions à une échelle plus détaillée que celle de l'agglomération, le PALM a été divisé en cinq secteurs intercommunaux. Il s'agit des secteurs Ouest, Nord, Est, Centre et Région morgienne (PALM, 2007 : 9)⁴. Le Projet Métamorphose, qui représente « un apport

³ Plus précisément, le périmètre d'intervention s'étend sur 27 communes et le périmètre d'étude en comprend 70 (PALM, 2007 : 11).

⁴ Les projets des différents secteurs sont présentés dans les Schémas directeurs correspondants, respectivement de l'Ouest (SDOL), du Nord (SDNL), de l'Est (SDEL), du Centre (SDCL) lausannois et de la Région Morgienne (SDRM).

lausannois au Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM) » (Préavis 2007/19 : 1), est compris dans le Schéma directeur du Centre lausannois (SDCL) et soutient à l'échelle locale les objectifs visés par le PALM.

Le projet Métamorphose, soutenu par la Municipalité en 2006, s'inscrit dans la perspective de refaire la ville sur la ville et soutient « une réflexion globale et approfondie sur la manière de réaliser les grands équipements utiles à Lausanne et à la région » (Rapport-préavis No 2007/19 : 3). Inscrit comme grand projet urbain à l'échelle de l'agglomération Lausannoise sur les terrains communaux de Lausanne, Métamorphose vise à redonner à la population des conditions d'habitabilité en créant des milieux de vie, en retissant des tissus urbains dans une trame existante, en luttant contre l'étalement urbain, en favorisant la mixité et le modèle polycentrique, en évitant les ségrégations. Le projet prévoit la construction de nouveaux logements, la génération de nouveaux emplois, le développement d'équipements publics et la rénovation d'installations sportives vieillissantes. Dans ce dess(e)in global de reconquête urbaine, le projet Métamorphose comprend notamment la construction de deux écoquartiers pour offrir des conditions d'habitabilité soutenues par une perspective de développement urbain durable. Ces deux quartiers seront dotés d'un programme composé d'équipements scolaires, parascolaires et d'équipements sportifs de quartier nécessaires à leur fonctionnement.

- Le premier écoquartier se situe au nord-ouest de Lausanne, sur le plateau de la Blécherette, aux Plaines-du-Loup sur une superficie d'environ 38.5 ha (Fig.10, localisation 2 sur le plan de localisation ci-dessous) ;
- Le deuxième, au sud-ouest de la ville, aux Prés-de-Vidy (Fig.10, localisation 3). L'écoquartier occupera une superficie de 8,7 ha. La construction débutera en 2018 et la première livraison en 2020. Le programme prévoit notamment 3500 habitants et emplois, des espaces verts, des installations sportives de proximité, des équipements publics et une maison de quartier.

Le projet prévoit notamment la relocalisation du stade de la Pontaise et du centre de football de la Blécherette sur le site de la Tuilière (1), la transformation du stade de Coubertin pour l'athlétisme (5), une piscine olympique en synergie avec le centre intercommunal de glace de Malley (CIGM) (4) ainsi que diverses installations sportives de proximité. Pour ces projets, les logements et les activités planifiés seront réalisés par des investisseurs privés qui, sous réserve des décisions du Conseil communal, se verront octroyer des droits distincts et permanents de superficie, à priori pour une durée de 90 ans. L'ensemble de ce grand projet s'appuie sur une démarche participative et est planifiée en cohérence avec le développement d'axes forts de transports publics, notamment le métro m3 devant relier la gare CFF à la Blécherette en passant par Chauderon, Beaulieu et l'écoquartier des Plaines-du-Loup qui, à l'horizon 2026, sera desservi par trois stations (Casernes, Plaines-du-Loup et Blécherette).



Fig. 10 Les sites de projets du Projet Métamorphose © Métamorphose, 2006

L'ensemble du programme Métamorphose représente un investissement de 692 millions de francs d'équipements publics dont 300 millions seront financés par le budget d'investissement de la ville sur une dizaine d'années (Conférence de presse Métamorphose, 2013).

3.1.2 Le projet des Plaines-du-Loup

- Les caractéristiques du site

Situé au nord-ouest de la commune de Lausanne, dans le secteur Pontaise-Blécherette, le site se trouve à la limite de la ville constituée. C'est un secteur, pour l'essentiel monofonctionnel. Le périmètre s'inscrit dans la topographie de la ville : en situation de balcon sur le lac. Il s'ouvre sur le grand paysage avec les Alpes et le Jura en toile de fond. Le futur site du projet occupe une situation dominante ; il est délimité par les falaises de molasse des Grandes-Roches au sud-ouest et par le vallon de la Louve au nord-est.

Le périmètre du projet, d'une superficie d'environ 38,5 ha, est délimité :

- à l'est par la route des Plaines-du-Loup, avec une extension vers le bois Mermet au droit de la prison,
- à l'ouest par l'avenue du Grey, le chemin des Bossons et le chemin des Grandes-Roches,
- au nord par le carrefour de la Blécherette et la parcelle accueillant le Service cantonal des automobiles et de la navigation (comprise dans le périmètre),
- au sud par le bâtiment des Casernes (non compris dans le périmètre).

- Les objectifs municipaux

La Municipalité a engagé la possibilité d'une véritable stratégie de reconquête urbaine pour offrir aux habitants un nouvel écoquartier d'environ 12'500 habitants et emplois. Cette urbanisation se fera progressivement, au fur et à mesure que les parcelles seront libérées par la relocalisation des terrains de football du plateau de la Blécherette, du stade olympique et des divers équipements sportifs actuellement présents sur le site. Quatre secteurs sont constitutifs du site (Fig.11) :

- Le secteur constitué par le Stade Olympique, au sud du périmètre du projet. Pour l'essentiel occupé par le Stade Olympique de la Pontaise et une superficie importante constituée par une nappe de parkings. La vocation sportive de ce secteur sera maintenue par la création du centre sportif des Grandes Roches et d'un espace destiné aux cours de tennis.
- Le secteur Bois-Mermet est situé à l'Est et il est occupé en grande partie par deux terrains de sport : le stade du Bois-Gentil – qui sera conservé et réhabilité – et le stade des Marronniers qui fera l'objet d'une profonde transformation.
- Le secteur Bossons-Plaines-du-Loup se situe au cœur du futur projet d'écoquartier. Le déplacement du parking du Vélodrome et les terrains de football plus au nord permettent de libérer une superficie de plus de 14 ha.
- Le secteur de la Tuilière se situe au nord du périmètre du projet et sera les terrains de football, la relocalisation des équipements sportifs et une grande salle multisports.



Fig. 11 Périmètre du Plan Directeur des Plaines du Loup © Urbaplan SA

À l'horizon 2030, c'est un véritable morceau de ville qui sera créé sur ce site, comprenant environ 3'500 à 4'000 logements en complément desquels se développeront : des commerces et des activités accueillant jusqu'à 3'600 emplois, des espaces verts ainsi que des installations sportives de proximité (tennis, patinoire, hockey in-line, terrains de sport pour tous, etc.). Des équipements publics sont également programmés, tels que deux écoles et leurs salles de gymnastique, des structures d'accueil pour les enfants (garderies, accueils pour enfants en milieu scolaire) ainsi qu'une maison de quartier prenant place au sein du parc prévu par le premier plan partiel d'affectation. L'offre en stationnement privé

sera concentrée sur quatre ou cinq parkings centralisés, propices à la mutualisation des places entre logements et activités, et à un recours accru aux transports publics.

- Lancement du concours international d'urbanisme

Compte tenu de l'ampleur du site et de l'importance de ce projet de requalification urbaine pour l'ensemble de l'agglomération, la Municipalité décide de lancer, au printemps 2010, un concours international de projets d'urbanisme. Le concours s'inscrit dans le cadre du programme Métamorphose adopté sous la forme d'un préavis d'intention par le Conseil communal le 6 novembre 2007 (rapport-préavis d'intention n° 2007/191). Par l'organisation d'un concours pour un quartier de cette importance, tant à l'échelle locale que régionale, la Ville a cherché d'une part à promouvoir la mise en concurrence d'idées afin d'aboutir à de multiples et différentes solutions aux problèmes posés et, d'autre part, à effectuer un véritable choix visant la bonne intégration du nouveau quartier dans l'environnement construit et l'achèvement d'une réalisation de qualité exemplaire répondant aux exigences du développement durable. En premier lieu, elle s'est dotée d'une connaissance des projets Européens en cours en visitant des réalisations de projets d'écoquartiers réalisés afin de mesurer la diversité des réalités dans la manière de produire, concevoir et gérer des projets urbains soutenant des principes d'urbanisme durable. Cela lui a permis, entre autres, d'identifier les atouts à adopter et les écueils à éviter ; en d'autres termes, d'amener à maturité les ambitions qu'elle nourrissait pour le dess(e)in de ce futur quartier. L'organisation d'un concours international s'est vite imposée comme la meilleure manière de valoriser ces réflexions et de tester des pistes solutions possibles de résolution.

Quatre objectifs majeurs ont été fixés dans le cadre de ce concours :

- Créer un morceau de ville dense, porteur d'une réelle réflexion sur la gestion du sol.
- Rechercher une véritable mixité fonctionnelle et sociale, afin de faciliter une réduction de la demande en déplacements, tout en limitant une spécialisation du secteur. La volonté de la Municipalité consistait à déployer une politique du logement se traduisant par une offre diversifiée et de construire des équipements scolaires, socioculturels et sportifs qui répondent aux besoins de l'ensemble des générations. Les ratios proposés entre surfaces réservées aux équipements, activités et logements, tout comme une diversification de la population de ceux-ci, devraient contribuer à éviter une forme de « ghettoïsation » du secteur.
- Constituer une véritable continuité urbaine. La vocation monofonctionnelle initiale du site occupé seulement quelques heures chaque semaine en raison même de sa vocation, séparait les quartiers des Bossons et du Bois- Gentil, tout en les isolant de la ville dont d'aucuns pensent qu'elle « commence au carrefour de la Pontaise ». La construction du nouveau quartier devait tisser des liens entre le tissu existant et offrir de nouveaux espaces de vie en commun. La proposition de nouvelles mailles de distribution, de places ou de parcs, la hiérarchie des axes et la prise en compte de la diversité modale devaient apporter des réponses à la question de la structure générale du quartier et à sa capacité à créer du lien. Les
- Réaliser un quartier exemplaire du point de vue environnemental et énergétique. La Municipalité souhaite que le quartier des Plaines-du-Loup puisse devenir une

référence en matière d'écoquartier et de l'intégration des réseaux écologiques en milieu bâti. S'agissant des aspects énergétiques, elle s'est donnée pour objectif la réalisation d'un quartier durable, compatible avec la « Société à 2000 watts ».

Sur la base de ces objectifs fixés, le concours de projets d'urbanisme à un degré, en procédure ouverte, selon l'article 3 du règlement SIA 142, édition 2009, présidé par Mme Silvia Zamora, Conseillère municipale, Directrice de la culture, du logement et du patrimoine à Lausanne et co-présidé par M. Olivier Français, Conseiller national, Conseiller municipal, Directeur des travaux à la Ville de Lausanne a consisté à sélectionner un projet d'image directrice générale sous forme de masterplan offrant suffisamment de souplesse pour permettre d'y intégrer les évolutions techniques et sociales qui devaient inmanquablement intervenir sur la durée de réalisation devant s'échelonner jusqu'à 2030. Cette image directrice devait permettre d'envisager l'opérationnalité des démarches à conduire et servir notamment de base à l'établissement d'un plan directeur localisé (PDL) et de guide pour l'élaboration des plans partiels d'affectation (PPA).

Aussi, il s'agissait de développer un processus de fabrication rendant la participation citoyenne incontournable, de manière à poser les conditions-cadres favorables à l'appropriation anticipée de ce quartier par les Lausannois. 54 candidats ont participé, six ont été primés et un lauréat accompagnera ce grand projet à l'issue du concours. Tout au long des délibérations, le jury a porté une attention particulière en direction de l'identification des ambitions lausannoises et à leurs traductions à l'échelle urbaine. Dans cette recherche de la réponse la plus adéquate, il a notamment été question : de l'intelligence de la distribution des équipements majeurs sur le périmètre des Plaines-du-Loup (espaces publics et espaces verts, densité et arrêts de transports publics, etc.) ; d'impact de la morphologie urbaine sur la performance énergétique ou la faisabilité économique des projets ; mais aussi et surtout de la faculté des propositions à créer des connexions fortes et naturelles avec les quartiers existants tout en restant suffisamment souples pour répondre à l'implication citoyenne appelée par la démarche participative, retenue parmi les autres critères intrinsèques (écologiques, sociaux et économiques) distinguant ce quartier.

- Le bureau Tribu Architecture réalise le Plan directeur localisé (PDL)

À l'issue des délibérations à table et devant les projets et, convaincu qu'il possédait suffisamment d'arguments permettant aux Lausannois de s'investir pour donner vie au futur quartier durable des Plaines-du-Loup, le jury - composé de praticiens architectes/urbanistes/paysagistes/ingénieurs et de chercheurs - a recommandé au maître de l'ouvrage de confier à l'auteur du projet « Zip », le bureau Tribu Architecture, les mandats d'étude et de prestations tels que définis au point 1.4 du programme de concours, soit :

- L'élaboration d'un masterplan fixant les principes d'urbanisation et de paysage (concept spatial, nature des espaces publics, typologies de construction et rapports entre le bâti, aménagements extérieurs privés, espaces accessibles au public), les principes de mobilité ainsi qu'un concept énergétique et environnemental pour un quartier compatible au concept de société à 2000 watts. Ce document sera établi en collaboration avec les services de la Ville de Lausanne, en particulier avec le

service d'urbanisme. Cette phase est planifiée sur calendrier ténu allant de la seconde moitié 2010 au début 2011. Elle exigera une disponibilité et un investissement conséquents du mandataire.

- Le suivi de la planification : études préparatoires et d'accompagnement des procédures de conception et de planification localisées à mener par étapes (plans d'affectations, concours et projets de réalisation relevant de la responsabilité publique) pour les ensembles bâtis ou les espaces publics compris dans le périmètre.

Dans son projet, le bureau Tribu fixe les principes d'urbanisation, de paysage et de mobilité dans le Plan Directeur Localisé (Fig. 12). Il y détermine un concept énergétique et est accompagné d'une notice environnementale. Ce projet a été adopté par le Conseil communal à l'occasion du préavis N° 2013/61 et par le Conseil d'État le 4 novembre 2015.

LE LAURÉAT

Tribu architecture sàrl est un bureau lausannois fondé au début de l'année 2000 par trois architectes EPFL autour d'une pensée éthique et engagée de l'architecture et du métier d'architecte. Ces engagements se déclinent dans les trois domaines d'activité suivants :

ARCHITECTURE

Le bureau réalise tous types d'interventions : rénovations, réhabilitations, transformations, nouvelles constructions. Tribu architecture a notamment réalisé à Lucerne des logements sociaux et une polytechnique psychiatrique à l'Université d'été de l'Université de l'architecture et du territoire de l'architecture.

URBANISME

Tribu architecture a participé à des études urbaines à toutes les échelles : réaménagement d'espaces publics, développement de quartiers existants ou nouveaux, planification régionale. Tribu architecture a, par exemple, participé à l'étude de la place de la Malley, au réaménagement de la Rue du Bugnon, et à la démarche participative du Vallon.

SENSIBILISATION

Tribu architecture a une importante activité pédagogique (films, cours, visites urbaines, expositions, etc.) qui s'adresse à tous les publics, des enfants aux adultes et des néophytes aux professionnels. Ainsi, en dix ans, Tribu architecture a mené des centaines

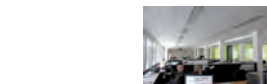
de sensibilisations à l'environnement construit auprès de plus de 5 000 élèves lausannois, mais également mené au niveau master dans des HES, à l'Université et à l'EPFL.

Tribu architecture a reçu le prix Lucienne Eschmann en 2002, le prix du Habitat suisse en 2004, la distinction romande d'architecture en 2006 et a été primé lors de différents concours d'architecture et d'urbanisme.

Tribu architecture sàrl
Rue de Bourg 16-20
1003 Lucerne

Associés fondateurs :
Christophe Groggi,
Armand Groggi,
architectes EPFL SA

Collaborateurs :
Yves Bieri, Caroline Henry,
Geoff Corboud, Sophie Superschi
Pour de plus amples informations
www.tribuarchitecture.ch



LES PLAINES-DU-LOUP

Concours de projets d'urbanisme pour la réalisation d'un écoquartier aux Plaines-du-Loup

Septembre 2010

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12



LE PROGRAMME MÉTAMORPHOSE, UN JOLI NOM, UN BEAU PROJET

Métamorphose propose l'un des sites et de ses habitants, des habitants qui l'ont accepté en votant populaire le 27 septembre 2009, avec son écoquartier au nord, ses installations sportives au sud et au nord, et de la mixité sociale et intergénérationnelle.

Métamorphose, ce sont trois sites stratégiques : Les Plaines-du-Loup, la Tullière et les Prés-de-Vidy. Métamorphose, c'est un quartier des équipements sportifs plus performants pour le capital olympique, un écoquartier dans une ville qui est une référence en terme de développement durable, des axes forts de transports publics, une circulation individuelle renforcée grâce à des transports publics performants et la volonté des habitants d'impliquer les citoyens grâce aux démarches participatives.

Lucerne a toujours été soucieuse du bien-être et de la qualité de vie de ses habitants et elle compte le rester. Métamorphose est maintenant dans la phase active de sa mise en place. Le projet de concours de l'écoquartier des Plaines-du-Loup a trouvé son locataire.

MÉTAMORPHOSE

Des sites stratégiques en devenir



ET LA SUITE ?

« La volonté de la Municipalité est de faire de l'écoquartier des Plaines-du-Loup, un endroit où les valeurs de développement durable seront respectées, ainsi que la mixité sociale et intergénérationnelle. »

Tout en intégrant les recommandations d'urbanisme du projet master du développement durable (le jury, les groupes liés à la démarche participative, les services administratifs, ...), les études vont se poursuivre en vue de la formulation d'un masterplan ou plan directeur localisé (PDL). Il s'agit de faire à la construction des lieux plus performants d'habitat (PHE). Il s'agit alors de fixer les principes d'urbanisme de l'écoquartier, en définissant les types de constructions (logements, bureaux, équipements sportifs) et la nature des espaces publics qui seront aménagés. Dans cet écoquartier, l'attention sera portée sur les types de mobilité (transports publics et individuels, mobilité douce) ainsi que sur les concepts énergétiques et environnementaux. Tout cela sera basé sur des données, comme pour les études précédentes, à une démarche participative, ouverte aux habitants actuels et futurs, inscrite dès le début du programme Métamorphose.

Dans la phase suivante, il s'agit de préciser les bases légales pour les ensembles bâtis et les espaces publics qui seront conçus dans le périmètre par la législation de plans partiels d'affectation (PPA).

Enfin, des permis de construire seront délivrés et les chantiers commenceront à débuter en 2013. La volonté de la Municipalité est de faire de l'écoquartier des Plaines-du-Loup, un endroit où les valeurs de développement durable, ainsi que la mixité sociale et intergénérationnelle seront respectées. À terme, ce quartier accueillera plusieurs milliers de nouveaux habitants. Ce projet de grande ampleur place au centre de ses préoccupations la qualité de la vie à Lucerne et le développement durable de la ville.

La Municipalité

LE PROJET GAGNANT

« ZIP »

Ce masterplan ambitionne de transformer la friche sportive des Plaines-du-Loup en un quartier durable qui pourra accueillir plus de 5000 habitants et 2000 emplois, selon le principe de densité à 2000/m².

Le projet ZIP définit avant tout des espaces publics reliant le nouveau quartier au contexte environnant, principalement constitué de friches bâties du 20^e siècle. Ce réseau structurant, formé d'avenues, de rues, de ruelles et de places, permettra d'intégrer le nouveau quartier dans le bâti existant tout en donnant une identité propre à chaque lieu par un aménagement spécifique. Il est prévu que dans une rue prendront place les rampes du skate-park, une autre accueillera le développement d'une faune et d'une flore enrichissante pour la biodiversité du quartier.

Le bâti tiendra compte de l'orientation : au sud il faudra se protéger ou bénéficier du soleil selon la saison, au nord l'enjeu sera de limiter au maximum les pertes thermiques. La hauteur des bâtiments sera variable et planifiée selon la largeur des rues afin de garantir un ensoleillement optimum.

La mémoire sportive du site perdurera à travers la conservation du fronton du stade olympique et pourra maintenir des activités sportives intégrées à l'espace public. Les effectifs et les types de logements seront répartis sur l'ensemble du site pour garantir une mixité tant sociale que fonctionnelle. Le projet ZIP propose également une méthode de participation des futurs habitants à chaque échelle de projet, que ce soit au niveau de l'espace public, de l'aménagement d'un lot ou du projet de construction des habitations.

FORME URBAINE

BÂTI « RUPTURE »

L'axe des Plaines-du-Loup se situe à l'articulation entre les quartiers de formes urbaines différentes.

À l'est de l'axe des Plaines-du-Loup, le tissu urbain est constitué de plots ou de formes en milieu de parcelle, typiques du 20^e siècle. À l'ouest, une densification de ces formes est possible et souhaitable.

À l'ouest de l'axe des Plaines-du-Loup, la forme urbaine est constituée à partir des espaces publics.

Le domaine privé doit être, en principe, en capacité de permettre la réalisation de projets ou de grandes opérations et garantir l'existence de lieux sur le long terme.

STRUCTURE URBAINE

ESPACES PUBLICS « COUTURE »

Le projet cherche des relations entre les quartiers voisins.

La structure urbaine du nouveau quartier est en continuité avec les réseaux d'espaces publics des quartiers voisins.

Les espaces publics nouveaux sont aménagés en fonction de contextes : pour public, dans la continuité de la Promenade du Bois-Guette, espace de promenade pour le quartier concerné, corridors écologiques le long des fossés, continuité des rues, etc.



AVENUE DES PLAINES-DU-LOUP



Vue de la Place des sports



Croquis de l'axe des Plaines-du-Loup

RUE DES POTAGERS



Croquis de la rue des Potagers



Plan de la rue des Potagers



Vue de la rue des Potagers

PROCESSUS PARTICIPATIF ET MIXITÉ SOCIALE



FORMES URBAINES POSSIBLES SELON INVESTISSEURS



Fig. 12 Planche concours 1 du Lauréat, Projet « Zip » du Lauréat © Tribu Architecture 2010

Le concept d'aménagement supporte une couture en « Zip » pour relier les quartiers environnants, en créant des rues, des espaces verts, des esplanades qui s'intègrent dans la continuité des espaces publics existants. Aux Plaines-du-Loup ce terme affirme la volonté de relier le nouveau quartier aux espaces environnants par un réseau d'espaces publics structuré et hiérarchisé.

Sur la route des Plaines-du-Loup, le bâti est organisé avec une plus haute densité (1.7) et des gabarits plus élevés, destinés à des activités mixtes. Il prévoit 550'000 m² de surface brute de plancher. Vers l'ouest et l'intérieur du quartier, la densité et les hauteurs vont en décroissant. Les espaces publics organisent le nouveau quartier et rappellent la mémoire du lieu : un vaste espace végétalisé préserve le « bosquet » ; le portique d'accès au stade est conservé comme entrée à une esplanade publique.

La friche sportive présente sur le site est entourée d'un tissu bâti hétérogène. La structure urbaine du masterplan vise d'une part à homogénéiser le nouveau quartier avec le bâti existant tout en donnant une identité propre à chaque lieu par un traitement circonstancié de l'espace public. Alors que dans une rue prendront place les rampes du skate-park, une autre accueillera un large fossé permettant l'infiltration de l'eau et le développement d'une faune et d'une flore à même d'enrichir la biodiversité du quartier.

À partir de ce réseau, le bâti reprend les règles d'un quartier de ville comme il en existe dans les centres urbains. Les bâtiments contigus définissent des fronts de rues clairs (Fig. 13 et 14). Il est orienté, réagissant différemment au sud où il faut se protéger ou bénéficier du soleil selon la saison alors qu'au nord, les façades seront lisses afin de limiter au maximum les pertes thermiques. Cette forme urbaine marque une rupture le long de

l'Avenue des Plaines-du-Loup en proposant une urbanisation de plots à l'Est en rapport avec le tissu existant alors que l'ouest de l'avenue est bâti sur une logique d'îlots. Les affectations et les types de logements sont mélangés sur l'ensemble du site.



Fig. 13 Vue cavalière du masterplan © Tribu Architecture, 2010



Fig. 14 Masterplan Projet « Zip » © Tribu Architecture 2010

- Plans partiels d'affectation (PPA 1 à 4)

Dans la continuité des travaux du PDL, la Municipalité a initié les démarches d'affectation du sol. En lien avec le phasage intentionnel de réalisation du quartier, le site a été découpé en quatre PPA (Fig. 15), dont l'élaboration a été confiée au bureau Urbaplan. Les PPA définissent les droits à bâtir. Le premier de ce PPA ainsi que son cahier des principes d'aménagement urbanistique et paysager, adopté après le préavis 2013/27, alloue un peu plus d'un million à leur mise en œuvre.



Fig. 15 Périmètres des Plan Partiels d'Affectations
sur les Plaines-du-Loup © Ville de Lausanne, 2013

Quatre étapes y sont repérées :

- Étape 1 - Les constructions Métamorphose pourront commencer dès la mise en service du centre de football, soit dès 2017.
- Étape 2 - Une construction simultanée des bâtiments sur les Plaines-du-Loup avec le m3 est nécessaire pour éviter des surcoûts sur les bâtiments et/ou sur le métro, soit dès 2022.
- Étape 3 - La construction sur cette partie est subordonnée à la démolition du Stade olympique, soit après la mise en service du stade de football à la Tuilière et le stade de Coubertin pour l'athlétisme, dès 2024.
- Étape 4 La réalisation de cette étape dépend du déplacement de SAN et de la construction du m3.

Le PDL des Plaines-du-Loup a permis de définir des lignes directrices, traduites en objectifs, principes et mesures. Certaines thématiques nécessitaient d'être approfondies et vérifiées avant d'être fixées de manière contraignante dans les PPA. Afin d'approfondir certaines thématiques, la Municipalité a décidé de mettre en place des ateliers de travail rassemblant des experts externes à l'administration et visant à inscrire les orientations du PDL dans une perspective pré-opérationnelle. Les thèmes et leurs compositions ont trouvé une structuration positive comme suit :

- o Atelier économie - Composé d'experts issus du milieu économique, cet atelier a permis de confirmer le nombre d'emplois envisageables dans le quartier, de préciser les différents types d'emplois pouvant s'implanter et les surfaces nécessaires à chacun d'eux et d'en identifier les localisations les plus favorables.
- o Atelier logement - Composé de représentants des différents types d'investisseurs identifiés pour les Plaines-du-Loup, cet atelier a permis de connaître les aspirations des différentes catégories d'investisseurs en matière de type de logements à mettre sur le marché, de discuter les modalités de mise en œuvre possibles dans le cadre de futurs appels à investisseurs (taille des lots, mix programmatiques, typologies, ...) et de vérifier les conditions d'attribution des lots et les potentiels de mutualisation des investisseurs et des opérations.
- o Atelier mobilité - Composé de représentants internes issus des services de routes et mobilité, urbanisme et Métamorphose, cet atelier a permis de définir le nombre de places de stationnement automobile maximal pour le logement et les activités, d'en identifier le potentiel de mutualisation et de débattre de la politique à adopter concernant le stationnement sur le domaine public.
- o Atelier école-enfance - Composé de représentants de la direction Enfance, jeunesse et cohésion sociale, d'un représentant du canton et d'experts externes, cet atelier a permis de préciser l'organisation des équipements liés à l'enfance dans le quartier (nombre, localisation, interrelations possibles), de clarifier l'insertion de ces équipements à une échelle élargie (relations avec les quartiers existants) et locale (typologie des bâtiments, relation avec l'espace public du quartier) et de débattre de la place de l'enfant dans l'espace public.
- o Atelier métrasanté - Composé de professionnels de la santé et de représentants issus des domaines de l'urbanisme et de la mobilité, la synthèse de cet atelier illustre les différents attracteurs du secteur qui encourageront et favoriseront les déplacements à pied ou en vélo au sein du quartier. Une activité physique régulière est essentielle pour la santé, 10'000 pas quotidiens permettent d'atteindre ces objectifs. L'écoquartier des Plaines-du-Loup sera aménagé de manière à promouvoir une activité physique et régulière chez l'ensemble de ses habitants.

- Premier Plan partiel d'affectation (PPA 1) et pièces urbaines

À la suite de ces ateliers et, en vue de la formalisation du PPA 1, un travail d'approfondissement de la morphologie des pièces urbaines et de leur programmation a été élaboré afin de répondre aux nouvelles orientations prises (Fig. 16). Les droits à bâtir totaliseront une surface maximum de 142'000 m², incluant la construction d'environ 1'000 logements ainsi que la réalisation de commerces de proximité, restaurants, espaces sportifs, et d'un grand parc public au sud avec terrain de sport pour tous. Cette première

étape du futur écoquartier des Plaines-du-Loup inclura une école de 18 classes avec double salle de gym et un accueil pour enfants en milieu scolaire (APEMS), une maison de quartier, un réfectoire scolaire.

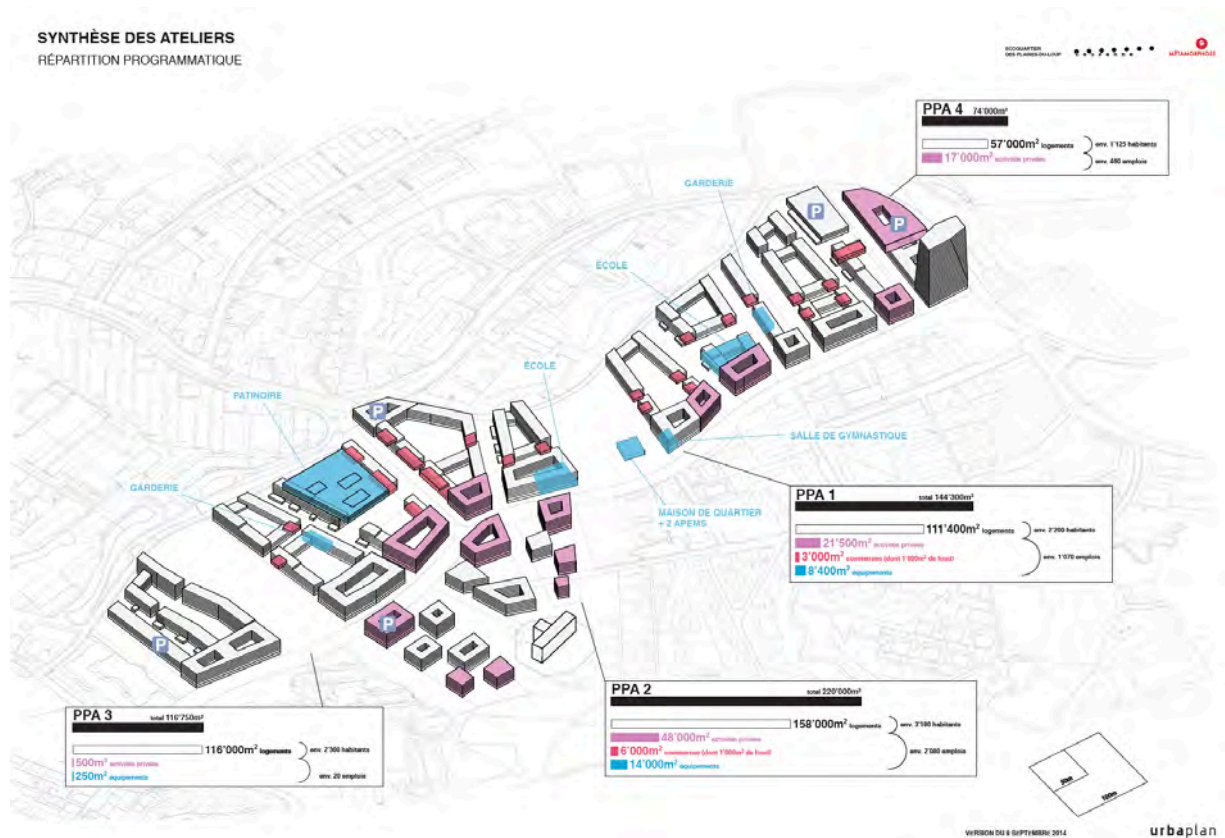


Fig. 16 Programme du PPA 1 des Plaines-du-Loup © Urbaplan SA, 2014

En parallèle, un avant-projet paysager a été développé par l'Atelier du paysage Jean-Yves Le Baron. Un concept paysager a été développé pour garantir la qualité des futurs espaces publics et naturels. Il prévoit la réalisation de rues piétonnes à vocation de rencontre des futurs habitants, à travers des espaces de plantages, des aires de jeux ou de détente, des aménagements recherchant un équilibre entre le naturel, le végétal et le minéral. L'un des objectifs de l'écoquartier est de limiter l'usage de la voiture tout en favorisant la mobilité douce, ainsi que le recours aux transports publics notamment avec l'arrivée du métro m3, prévue entre 2023 et 2025. Le quartier sera toutefois doté d'un parking centralisé de 700 places de stationnement correspondant à une place pour deux logements, intégrant des places de stationnement mutualisées entre les logements et les bureaux.

Déposé à l'examen préalable le 2 février 2015, le PPA 1 a été adopté par le Conseil communal le 6 décembre 2016. Cette première étape de réalisation de l'écoquartier, est constituée de cinq pièces urbaines (A à E) affectées en zone mixte d'habitation et d'activités de forte densité et d'une sixième pièce (F) affectée en zone de sport, loisirs et d'installations parapubliques dédiée à l'accueil d'un parc et de la maison de quartier.



Fig. 17 Les pièces urbaines A, B, C, D, E, F DU PPA 1 des Plaines-du-Loup © OUVDD, 2018

- Processus de développement du domaine privé du PPA 1, le choix des investisseurs et sociétés simples

Afin de sélectionner les partenaires qui auront à charge la réalisation du futur domaine privé, la Municipalité a publié un appel d'offres à investisseurs organisé en procédure ouverte. L'ensemble du processus d'attribution des lots, s'est déroulé conformément aux principes établis par le rapport-préavis N° 2014/50. Ce dernier fixe notamment, des objectifs de diversité d'investisseurs (règle des quatre quarts : 25 % société et fondation de la Ville, 25 % sociétés d'utilité publique, 25 % coopératives d'habitants, 25 % privés ou institutionnels) et de mixité sociale (règle des trois tiers : 30 % logements subventionnés, 40% régulés, 30% marché libre ou PPE).

Après l'analyse de l'ensemble des offres reçues, la Ville composera des groupements d'investisseurs par pièce urbaine (Fig. 17). Elle veillera, dans la mesure du possible, à atteindre les objectifs de mixité fonctionnelle et sociale à cette échelle.

Après la formalisation de la pièce urbaine, une fois l'attribution des lots formalisée par une réservation municipale de droits à bâtir, les investisseurs retenus seront amenés à constituer une société simple par pièce urbaine. Une fois créées, ces sociétés simples

pourront lancer les concours d'architecture par pièce urbaine. Chaque investisseur pourra lancer son projet d'architecture.

En juin 2016, fondée sur les propositions de deux commissions, la Municipalité désignait 18 investisseurs. Les 18 investisseurs du PPA 1 se sont alors constitués en cinq sociétés simples (une par pièce urbaine), l'ensemble des contrats ayant été approuvés par la Municipalité en sa séance du 22 décembre 2016. Conformément aux engagements préalables, chaque société simple a désormais pour missions premières :

- D'organiser un concours / des mandats d'étude parallèles traitant de l'ensemble de la pièce urbaine et devant aboutir : à la définition d'une vision urbanistique, architecturale et paysagère cohérente, à la localisation des programmes et au pré-découpage en lots (Fig. 18) ;
- D'établir un concept d'ensemble. Une fois le concept d'ensemble déposé, préalable à toute demande de permis de construire, la pièce urbaine sera découpée en lots, les assiettes de DDP définies et la clé de répartition des frais entre associés fixée.

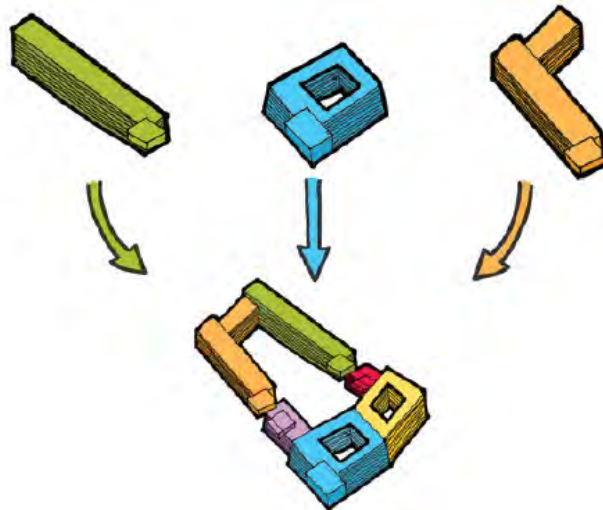


Fig. 18 – Principe d'attribution des lots pour les investisseurs © Trivial Mass

Les concours et/ou mandats d'étude parallèles portant sur les pièces urbaines ont été publiés courant de l'année 2017 et terminés à la mi-2018 (Fig. 19).

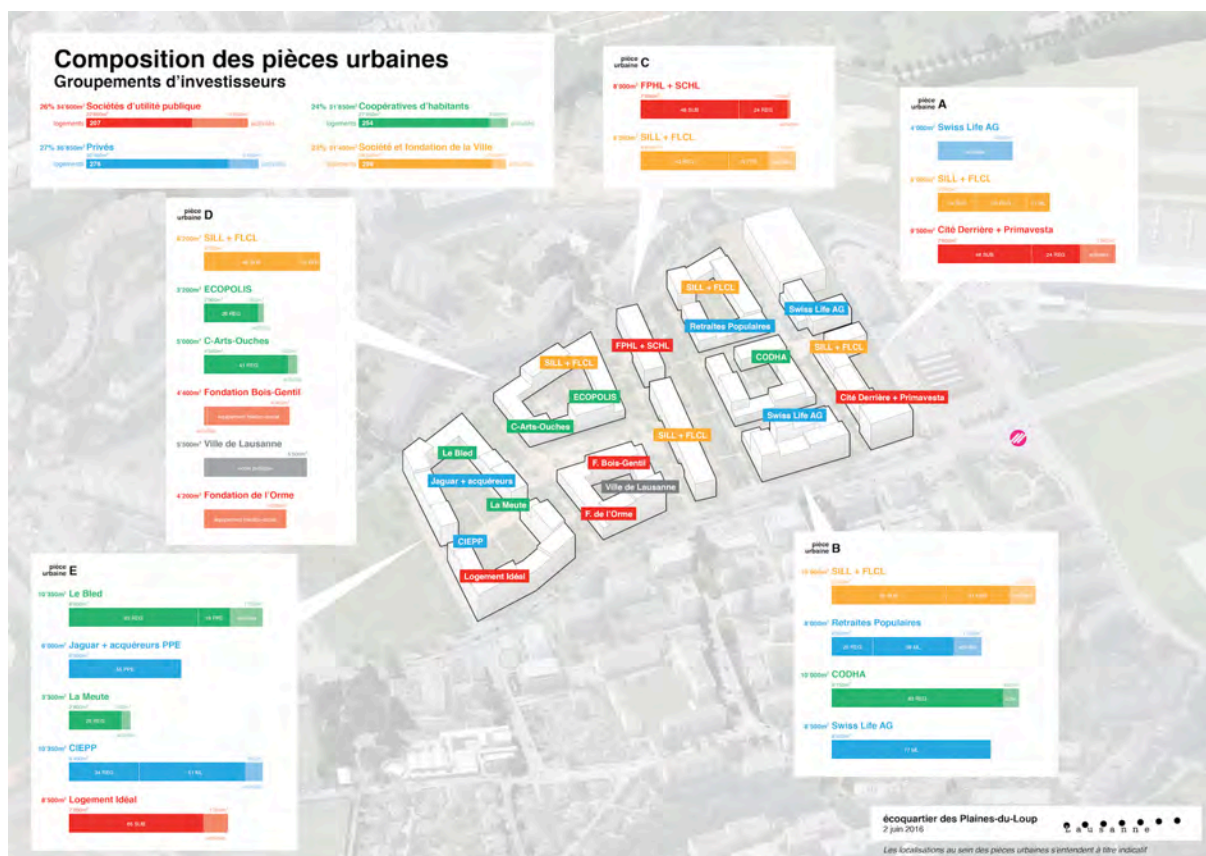


Fig. 19 Composition des pièces urbaines et groupements d'investisseurs © Ville de Lausanne, 2016

- Processus de développement du domaine public du PPA 1

Le projet du futur domaine public est mis à l'enquête simultanément au dépôt du PPA 1 et a été approuvé le 23 juin 2017, ce qui permet de lancer les appels d'offres afin de débiter la réalisation des pistes de chantier printemps 2018.

Le déplacement des terrains de football et la reconstruction de ces équipements sportifs sur le site de la Tuilière sont de la responsabilité de la Ville et sont en cours, libérant ainsi l'ensemble des parcelles du PPA 1. La Ville planifie, finance et réalise, en tant que maître de l'ouvrage, les équipements de surfaces à usage public ou partagé du PPA 1 inhérents :

- à l'aménagement des parcelles privées communales à usage partagé (partie des « aires d'aménagements collectifs, paysagers et écologiques » et des « aires de dégagements » au sens du PPA 1, qui ne serait pas réservée à un usage privé) ;
- à l'aménagement de la parcelle privée communale dédiée à la création d'une place d'usage public en lien avec le programme scolaire (périmètre D du PPA 1) ;
- à l'aménagement de la parcelle privée communale dédiée au parc public, le « Parc du Loup » (périmètre F du PPA 1) ;
- au réaménagement du domaine public communal existant (la route des Plaines-du-Loup en coordination avec le chantier du m3 qui aura à terme, un caractère d'avenue).

3.2 La participation dans le projet des Plaines-du-Loup

3.2.1 Chronologie des différentes démarches participatives

Convaincus que la ville se construit avec ses habitants, la Municipalité et le Conseil Communal lausannois ont souhaité accompagner le projet Métamorphose par une démarche participative et ce, dès le lancement du projet en 2006. Le design du processus participatif s'inscrit sur un temps long, rythmé par des temps dans les phases de planification.

- 2008 : « OLA ! »

Le premier temps du design du processus participatif se situe à l'échelle du projet Métamorphose. En 2008, la Municipalité veut permettre à la population de s'investir dans l'élaboration des plans d'aménagement à travers une démarche participative, qui pourra prendre différentes formes (information, consultation, négociation) selon la marge de manœuvre propre aux différents projets définis dans le projet Métamorphose. Les règles de base de la participation, les objectifs et les principes de fonctionnement ont été fixés dans une Charte de la participation, validée par le Conseil communal le 6 novembre 2007. Suite à un appel d'offres lancé en 2008, le comité d'évaluation, présidé par les deux conseillers municipaux, Silvia Zamora, Directrice de la culture du logement et du patrimoine et Monsieur Marc Vuilleumier, Directeur de la sécurité publique et des sports, s'est réuni pour examiner les offres rentrées et auditionner les candidats retenus. Au terme de cette procédure, le projet « Oui, Lausanne avance ! » du consortium lausannois Critères, Plates-bandes & co a convaincu le comité par sa créativité, sa connaissance des enjeux et la place donnée à l'écoute de la population. Cette équipe résolument convaincue de l'intérêt de la démarche a pu également démontrer ses compétences en matière de gestion de projet et d'évaluation.

L'équipe retenue a pour enjeux de recueillir les avis, les envies et les aspirations des habitants et des associations pour la métamorphose de Lausanne. Après une phase de préparation, la démarche participative débute concrètement auprès de la population à fin avril-début mai. Grâce à cette démarche, un catalogue d'idées a été dressé à l'intention des professionnels qui participent au concours d'urbanisme pour les Plaines-du-Loup. L'année 2009 sera consacrée à la réalisation de ce concours et à la poursuite de la démarche pour les autres projets Métamorphose. Les Mille et une idées ont fait l'objet d'une synthèse annexée au cahier des charges du concours d'urbanisme lancé en 2009 sur le site des Plaines-du-Loup.

En 2010, l'exposition publique « A la découverte de l'écoquartier » a été organisée aux Arches du Grand-Pont pour présenter le projet « ZIP » du bureau Tribu Architecture lauréat du concours des Plaines-du-Loup et la prise en compte des 1001 idées dans le projet.

- 2011 : « Investissez les lieux »

En 2011, la démarche participative a connu une nouvelle phase. Mettant l'accent sur le site des Plaines-du-Loup, elle a été marquée par la journée de l'écoquartier et du lancement du journal de l'écoquartier. Deux numéros ont vu le jour. La journée de l'écoquartier « investissez les lieux ! - Premières rencontres de l'écoquartier des Plaines-du-Loup » s'est tenue du 16 au 18 juin 2011 devant l'entrée principale du stade de la Pontaise à Lausanne,

a été l'occasion d'aller à la rencontre des futurs investisseurs et habitants. Elle a permis de présenter le projet d'urbanisme et de créer un carnet d'adresses de personnes physiques ou morales intéressées par le projet.

- 2013 : Exposition pour la mise en consultation du Plan directeur localisé

Le PDL a ensuite fait l'objet, du 6 mai au 19 juin 2013, d'une consultation publique par une exposition aux Arches, des visites guidées du site, des cafés-contacts, des tables rondes (Fig. 20). Plus de 1'500 personnes sont venues prendre connaissance du projet d'écoquartier des Plaines-du-Loup. La maquette a indéniablement attiré du public mais aussi servi de base à toutes sortes de discussions, d'explications et de débats. Il faut relever également le très grand intérêt des visiteurs avec lesquels il y a presque systématiquement eu un échange. Les visites ont été le plus souvent « actives ». Les visiteurs ont été invités à s'exprimer sur des post-it sur le sujet de leurs choix. Un espace leur était réservé sur les bâches de l'exposition. Ils ont également été publiés sur Facebook. Une réponse y était associée. Ce matériau, s'il n'a pas été utilisé pour modifier le projet de Plan directeur localisé soumis au Conseil communal, sera l'une des bases de la préparation des plans partiels d'affectation (PPA).



Fig. 20 Les 143 post-it et l'exposition présentée lors de la consultation publique du Plan directeur localisé des Plaines-du-Loup © OLA, 2013

- 2014 : « Métamorphoz' et vous ! », des ateliers participatifs

Afin de définir la programmation de l'écoquartier, des ateliers participatifs s'est déroulé sur trois jours avec la participation du public, des concepteurs, des investisseurs potentiels, des représentants politiques et des médias dans un temps intitulé « Ensemble pour les Plaines-du-Loup ». Tous ont été invités aux ateliers via une newsletter, la page Facebook de Métamorphose et un tout-ménage, distribué dans le quartier des Bossons et en ville. Pour préparer l'atelier, un sondage auprès des mandataires du projet et des services concernés a permis de cerner les dilemmes et les opportunités que présente le projet, ainsi que les

questions à approfondir en priorité lors de cette rencontre. Trois jours d'ateliers structurent la démarche.

Premier jour, mise en route

Les discussions en petits groupes ont tout de suite fait émerger chez les participants des souhaits et des questions s'articulant autour de deux thèmes généraux : le « vivre ensemble » et l'écologie ou le développement durable.

- Pour le premier thème, celui relatif au « vivre ensemble », les préoccupations des participants autour de ce sujet rassemblent des aspects touchant à la convivialité, à la sécurité ou à la proximité : la recherche d'une ambiance conviviale entre les habitants et d'une vraie vie de quartier, le développement d'activités communes par le biais d'une association de quartier et par la création d'espaces publics, la diversification du commerce de proximité et des services (médecin, dentiste, etc.). Mais ces aspects de la vie communautaire entraînent également d'autres questions : comment intégrer les habitants déjà installés ? Le quartier risque-t-il de devenir un « ghetto de bobos » ? Se produira-t-il un choc culturel entre les habitants du quartier, mais également avec ceux des quartiers voisins ? Ou encore, comment trouver un équilibre entre cette aspiration à la vie communautaire et le respect de la sphère privée ?
- Pour le deuxième thème, celui de l'écologie et le développement durable, les participants ont exprimé des souhaits tels que la conservation des arbres déjà présents sur le site ou le développement d'une agriculture urbaine. La volonté d'un quartier écologique se fait également fortement ressentir. Mais ils se posent également des questions sur la future offre des transports publics ou sur la prise en compte du tissu bâti existant. Les préoccupations environnementales sont donc bien présentes et l'envie de « bien faire » dès le début domine.

Deuxième jour, émergence

Toujours en petits groupes, les participants tentent lors de cette seconde rencontre de préciser les préoccupations précédemment soulevées qui leur tiennent le plus à cœur. Celles-ci se répartissent en cinq grands thèmes :

- *Les espaces publics* - Les participants souhaitent une offre diversifiée de commerces et l'existence d'espaces polyvalents fermés pour des activités culturelles ou artisanales tout au long de l'année.
- *Les espaces ouverts* - La question des lieux publics débouche sur des souhaits tels que la valorisation des toitures pour des activités ou de la production d'énergie, la limitation au maximum de la circulation, l'équilibre entre les zones piétonnes et les zones de rencontre, l'importance des espaces verts et l'existence de jardins communautaires au cœur des îlots, mais également l'établissement de règles sur l'utilisation des îlots.
- *L'accès pour les personnes à mobilité réduite* - La préoccupation pour les personnes à mobilité réduite met en lumière des détails à ne pas omettre dans la construction. Une attention spéciale doit donc être portée au mobilier urbain ainsi qu'aux éléments fonctionnels pouvant entraver leur mobilité, comme les grilles ou les

matériaux glissants tels les pavés. C'est également le cas pour l'aménagement des immeubles de sorte à limiter les désagréments, par exemple, par la suppression des marches. Parallèlement, les participants souhaitent garantir l'accès aux transports publics et assurer la présence de services qui leur soient utiles, à eux ou aux personnes âgées (CMS, appartements protégés ou concierges).

- *Les places de parc et l'accessibilité*- Les participants plébiscitent le bannissement du stationnement dans la rue sans qu'un consensus ne se dégage sur le nombre de places centralisées à offrir ; des craintes s'expriment à propos des possibilités de stationnement en faveur des commerces. Il y a par contre un large accord pour garantir l'accès des taxis et des véhicules de soignants aux immeubles pour les personnes à mobilité réduite et les personnes âgées.
- *La continuité de la démarche participative* - Forts de cette expérience de réflexion commune, les participants aspirent à la poursuite et au développement des activités communautaires, notamment par des espaces dédiés à des animations de type créatif, culturel ou religieux. Ils considèrent également que la définition d'objectifs et d'une charte de vie communautaire, ainsi que l'encouragement de l'investissement personnel dans la vie de quartier participent à cette démarche. L'engagement des citoyens dans les processus décisionnels, en transformant par exemple es ateliers en un vrai comité de quartier, doit être encouragé et valorisé.

Troisième jour, nous proposons

Les thèmes abordés lors des deux séances précédentes ont permis aux participants de formuler des propositions claires à la question des animateurs « que faut-il dans le quartier pour qu'il y fasse bon vivre ? ». Quatre thèmes majeurs sont ressortis dans les préoccupations des citoyens :

- *L'esprit de quartier* - Plus que seulement des immeubles et des rues, il faut également, selon les participants, des espaces communs et de rencontre comme des zones piétonnes, des parcs et des places de jeux afin de créer une ambiance conviviale. Cela permettrait aux différents acteurs de la vie du quartier de cohabiter en harmonie. En parallèle, la création d'une maison de quartier est un autre moyen de rapprocher les habitants.
- *Un quartier vivant* - Un espace public de qualité est plébiscité à travers les aménagements urbains, l'absence de voitures et la proximité des transports publics. De plus, l'animation doit être facilitée au sein de chaque îlot. Cette vivacité passe également par l'existence d'espaces libres appropriables par les habitants et des potagers communs.
- *Aspects matériels et immatériels* - Si les participants ont émis des propositions d'ordre pratique, certaines dépassent le caractère strictement utilitaire, tel un souci pour l'esthétique de l'architecture, des espaces verts et des places publiques. L'importance des rapports humains, favorisés par les différents types de mixité sociale et des lieux d'activités non commerciales, illustre également cette préoccupation de ne pas considérer que les aspects matériels du futur quartier.
- *Construire la rue tout de suite* - Il ressort de ces discussions la nécessité que les commerces et les infrastructures soient prêts dès l'arrivée des premiers habitants, en favorisant par exemple le groupement de commerces répondant à des besoins

immédiats – épicerie, boulangerie, coiffeur, etc. – et assurer une complémentarité entre les petites enseignes et la grande distribution. Il faut permettre aux habitants de bénéficier d'espaces conviviaux pouvant être directement appropriables.

Les animateurs ont par la suite invité les participants à proposer des réponses aux questions développées lors des deux séances précédentes, s'articulant également autour de quatre thèmes :

- *Quels sont les activités et les aménagements publics à développer en premier lieu ?* La création de structures provisoires pendant le chantier est une solution évoquée pour assurer, dès le début, différentes activités aux premiers habitants. L'utilisation des palissades comme panneaux d'information ou comme supports didactiques pour les enfants et le développement rapide d'une maison de quartier pour assurer une animation et une information dès les premiers mois vont dans le sens d'une construction immédiate de l'esprit de quartier. Pour certains, il faudrait même construire les espaces publics et les espaces verts avant les immeubles.
- *Quelle place pour les espaces verts ?* Les participants évoquent la présence de différents types d'espaces verts – potagers, parcs, espaces sauvages, vergers, surfaces agricoles – que les habitants pourraient s'approprier en participant à leur élaboration ou leur entretien. La conservation de l'arborisation existante ainsi que l'assurance d'un « pré-verdissement » du quartier font également partie des préoccupations. De plus, une vision globale de ces questions est souhaitée, par exemple en pensant l'aménagement des espaces verts tant dans leur intégration aux infrastructures que dans leur lien à la faune, ou en rationalisant l'usage des toits entre production photovoltaïque et toiture végétalisée.
- *Comment faire pour que les services et les commerces viennent s'installer ?* Les réponses qui sont données mettent principalement l'accent sur la variété, comme faire des appels d'offres concertés pour maximiser la diversité des commerces. Certains participants proposent même que quelques commerces soient la propriété de la ville. Des prix de location abordables mais assurant une mixité sont aussi souhaités. L'implication des habitants par le biais de l'actionnariat ou des commerces contractuels ainsi que le refus de l'automatisation des achats sont des solutions évoquées pour garantir un lien entre les habitants et les commerces de proximité.
- *Quelle relation avoir avec les quartiers voisins ?* Commencer le plus tôt possible à communiquer dans les maisons de quartier voisines est une préoccupation pour beaucoup de participants, en réponse aux inquiétudes que les riverains auraient. Cela passerait également par l'organisation d'événements pendant la construction. Une réflexion sur la nécessité de tout avoir à disposition dans le quartier ou la favorisation des échanges avec les structures voisines existantes doit aussi être amorcée : il faut penser le nouveau quartier en situation et non comme étant isolé du reste de la ville.

- 2016 : Exposition « Métamorphose : L'avancée du projet »

Du 8 juin au 2 juillet 2016, le projet Métamorphose présentait sa nouvelle exposition intitulée « Métamorphose : L'avancée du projet » dans l'espace d'exposition aux Arches du

Grand-Pont. L'exposition porte sur l'état d'avancement de l'ensemble des projets de Métamorphose qui en cette année 2016 s'est concrétisée par de nombreux événements dont notamment la pose de la première pierre du chantier du centre sportif à la Tuilière, la mise à l'enquête du premier plan d'affectation des Plaines-du-Loup, l'attribution des premiers lots de l'écoquartier aux investisseurs en juin, le lancement d'une nouvelle démarche participative pour la maison de quartier du nord mais encore la procédure en cours du concours du stade de Coubertin.

- 2016 : Rencontres et Exposition « Les premiers investisseurs des Plaines-du-Loup »

L'exposition, qui s'est déroulée au mois d'octobre, présentait la démarche mise en place par la Ville de Lausanne pour la sélection des 15 premiers investisseurs. Elle dévoilait notamment les éléments programmatiques du premier secteur du projet des Plaines-du-Loup. Parallèlement, des tables rondes se sont déroulées, respectivement pour les pièces urbaines A, B et C puis D et E. Elles ont été l'occasion de découvrir cette étape du projet et d'échanger avec les investisseurs sur les programmes et les concepts de développement de ce premier secteur de l'écoquartier.

-2016 : « La future maison de quartier » et le parc

Dès 2016, la 1ère phase de concrétisation des Plaines-du-Loup se met en place notamment par l'attribution des lots aux investisseurs et la mise en place des concours d'architecture par pièces urbaines du PPA1. C'est dans ce cadre qu'une démarche participative pour la future maison de quartier, ainsi que le parc attenant⁵, a été mise en place avec la population environnante et les futurs usagers potentiels des Plaines-du-Loup. Celle-ci avait pour but de définir le programme de nouvelle maison de quartier et de son parc attenant. En sus, un Collectif (dit des Plaines-du-Loup) est constitué en avril 2016 dans la perspective de rassembler l'ensemble des acteurs concernés par la future maison de quartier : résident-e-s des quartiers des Bossons ou Bois-Gentil, membres des coopératives du futur écoquartier, représentant de l'association de quartier de la Blécherette, animateurs et animatrices socioculturelles et représentant-e-s d'associations actives dans la région (notamment Ecoquartier). Le Collectif sera également actif dans la démarche participative liée à l'aménagement du parc.

⁵ Démarches participatives pour la maison de quartier dans le point 3.2.2 et le parc dans le 3.2.3 présentées et détaillées ci-après.

MÉTAMORPHOSE

UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE QUI CONTINUE



Fig. 21 Les principales phases de démarches participatives de 2008 à 2016
© Ville de Lausanne, 2016

- 2017 : « Tous au Parc ! »⁶

Dans le cadre de la réalisation du parc, la Ville a proposé de développer une démarche participative associant les habitants des quartiers avoisinant, les associations de quartier et le Collectif des Plaines-du-Loup. Celle-ci aura pour but de définir les usages du parc, la relation avec la maison de quartier, la gestion et l'entretien des lieux, etc. Une démarche

⁶ Démarche détaillée dans le point 3.2.3.

participative est lancée au mois de novembre 2017 pour créer ensemble le futur parc, situé au cœur de l'écoquartier des Plaines-du-Loup.

Un rendez-vous « Imaginer » (Fig. 22) se tient le 4 novembre et regroupe plusieurs ateliers créatifs pour les enfants et les adultes au Centre des Bossons, suivi de la Brisolée de quartier ; un deuxième « Choisir » le 25 novembre ; un troisième « Planifier » le 19 janvier 2019 mettant l'accent sur la restitution et préfiguration du futur parc ; un quatrième le 8 mars 2018 « Construire » pour informer sur les chantiers participatifs ; un cinquième « construire » (avril et mai) avec des chantiers participatifs pour construire et aménager le parc ensemble ; enfin un dernier rendez-vous inaugural « Fêter », le week-end du 15 au 17 juin 2018.



Fig. 22 Atelier « Imaginer ». De gauche à droite, M. Pascal Bodin, du Bureau du développement urbain et projet Métamorphose, M. David Payot, directeur de l'enfance, de la jeunesse et des quartiers, et Mme Natacha Litzistorf, directrice du logement, de l'environnement et de l'architecture
© Marino Trotta, Ville de Lausanne

3.2.2 « Pensons ensemble la future Maison de quartier et le parc »

-Initiation de la démarche participative

Dans le cadre du projet Métamorphose, au site des Plaines-du-Loup, la Ville de Lausanne (Service EJQ), en partenariat avec la Fondation pour l'Animation Socioculturelle Lausannoise, l'équipe d'animation du Centre de quartier des Bossons-Plaines-du-Loup et l'Association écoquartier, a lancé en 2016 une démarche participative dont l'objectif est de réfléchir, penser, imaginer, rêver, jouer, questionner sur la nouvelle Maison de quartier qui se situera dans l'écoquartier des Plaines-du-Loup. Cette démarche se veut consultative et consensuelle. La réflexion devait considérer les objectifs de développement durable qui président au projet d'écoquartier des Plaines-du-Loup, notamment sous l'angle de la prévention sociale et de la cohésion sociale. Contribuant au lien social, la maison de

quartier devra être un lieu de convergence et une centralité forte, non seulement pour le futur écoquartier, mais aussi pour les quartiers riverains. Selon les orientations définies par la FASL, elle aura pour vocation de :

- favoriser les liens entre les habitants dans les différents quartiers,
- promouvoir la participation à la vie citoyenne et associative,
- favoriser l'intégration de tous les habitants sans distinction,
- permettre aux personnes de développer des compétences sociales, de se respecter, de se découvrir et d'œuvrer ensemble pour l'amélioration de leur cadre de vie.

Dès cette phase, la Ville invite la population à s'y impliquer.

-Secteurs concernés

Les secteurs concernés par la future maison de quartier sont les suivants : les Bossons, Grattapaille, les Plaines-du-Loup, Bois-Gentil, Cassinettes, Maillefer et l'Ancien-Stand. L'emplacement de la future maison de quartier pourrait être celui où se situe l'actuelle « Maison du Gendarme », attenante au projet de parc. Ce lieu est à une distance judicieuse des structures socioculturelles voisines, à savoir le Centre socioculturel de Bellevaux, la Maison de quartier de la Pontaise, l'Espace 44, le Centre socioculturel de Boisy, ainsi que la Maison de quartier du Désert. La nouvelle maison de quartier ne fera pas disparaître la Cabane des Bossons, celle-ci pouvant être réaffectée.

-Les étapes de la démarche

- Le 29 avril 2016 s'est tenue la soirée de lancement de la démarche participative « Maison de quartier du Nord », la démarche devant permettre à chacun d'apporter ses réflexions afin d'alimenter le cahier des charges du mandat architectural pour la future maison de quartier. Une centaine de personnes environ étaient présente. La soirée a permis la création du Collectif pour la future Maison de Quartier du Nord composé de résident-e-s des quartiers des Bossons ou Bois-Gentil, de membres des coopératives du futur écoquartier, d'animateurs et d'animatrices socioculturelles et de représentant-e-s d'associations actives dans la région dont l'Association Ecoquartier. Ce Collectif reste ouvert à toute personne souhaitant s'y impliquer. Il a pour objectif de faire entendre la voix des utilisateurs de la future Maison de Quartier en tant que principal interlocuteur de la Ville et d'assurer le rôle de relais pour le plus grand nombre. Il a été confié à ce Collectif la mission d'organiser les ateliers participatifs en concertation avec le Secrétariat général enfance, jeunesse et quartiers, ainsi qu'avec la Cellule Métamorphose et les autres services communaux concernés.
- La journée du 25 septembre 2016, organisée par le Collectif, a été consacrée à des ateliers participatifs réunissant, tant la population actuelle du périmètre concerné, que des personnes ayant l'intention de venir habiter l'écoquartier des Plaines-du-Loup. L'objectif de ce premier temps consistait à recueillir les besoins et envies. Quatre ateliers ont été proposés : l'atelier 'activités', l'atelier 'convivialité', l'atelier 'parc' et l'atelier 'cohabitations-collaborations' (Fig. 23). Ce matériel a ensuite été transmis aux services de la Ville pour être intégré au cahier des charges relatif à la

future Maison de Quartier (il y sera même intégralement annexé). Aux ateliers s'ajoutait un questionnaire portant sur des enjeux d'identité. La journée festive, a rassemblé environ 80 personnes. Elle a fait l'objet d'un document de restitution au cours du Forum organisé le 18 Novembre 2016.

La réflexion pour la future maison de quartier est aujourd'hui en suspens. Il a été décidé que les efforts se concentrant en premier lieu sur le parc qui l'accueillera. Le processus participatif pour l'aménagement de la Maison de quartier des Plaines du Loup devrait reprendre au cours de l'année 2019.



CONCEVONS ENSEMBLE LA FUTURE MAISON DE QUARTIER DU NORD !

La journée du 25 septembre a été préparée et orchestrée par le Collectif pour la future MQ, formé au printemps. Celui-ci a proposé aux quelques 80 participants - habitants actuels ou futurs - de cette journée citoyenne des documents d'information, 4 ateliers de discussion et un questionnaire.

**Ci-après un bref aperçu de ce qui se trouve dans le document de restitution.
N'hésitez pas à venir au Forum du 18 novembre
pour en discuter et parler de la suite !**

Atelier activités

- importance des rencontres, échanges intergénérationnels, jeux, cours en tout genre
- souhait d'avoir un grand nombre d'espaces accessibles directement de l'extérieur
- envie de locaux pour le sport, la danse, le yoga
- lieux spécifiques dédiés à la cuisine, les repas, les spectacles, les tâches administratives
- idée de créer un atelier de réparation, un lieu de création, une garderie
- penser aux différents usagers et aux plages journalières
- ne pas oublier, les places de rangements, le tri sélectif

Atelier cohabitation-collaboration

- créer des synergies entre les différents lieux à vocation socioculturelle
- demande très appuyée de ralentir le développement de la MQ afin d'avoir le temps d'ajuster les différents projets socioculturels
- écouter les besoins et apports des associations
- mesurer et préciser les enjeux financiers de chacun
- gestion participative des différents acteurs

Atelier convivialité

- chacun doit être bienvenu, se sentir à l'aise
- attente d'un accueil vaste, lumineux et accueillant, avec pleins d'infos
- le bar doit rester bas pour ne pas scinder l'espace
- s'il faut une cuisine professionnelle pour certains besoins, il en faut une seconde pour des ateliers, des fêtes, des locations avec de la vaisselle disponible
- attente d'une terrasse avec couvert en lien avec l'espace restauration-café
- envie d'utiliser les murs pour accrocher, exposer
- l'aula / salle de spectacle est de préférence facilement modulable pour des usages divers
- les ados pourraient disposer d'un espace à eux, mais pas coupé de tout

Atelier parc

- accent mis sur les grands espaces et le respect des lieux
- envie d'un verger planté par les enfants - prétexte à célébrer la fête des récoltes - de nombreux arbres et fleurs
- idée d'un parcours jogging faisant comme un fil d'Ariane entre les différents quartiers
- proposition de bancs, d'aires naturelles de jeux et d'une zone multifonctionnelle pour l'accueil de marchés ou fêtes
- présence d'eau
- bienvenue aux chiens, mais en laisse
- emplacement de la MQ préconisé en bordure du parc
- valorisation des façades extérieures de la MQ

Questionnaire identité

- beaucoup d'imagination pour le nom de la future maison ; environ 30 % pour : « MQ de la Blécherette », moins de 10% pour : « MQ du Nord » et plusieurs idées autour des sujets « Loup » et « Plaines »
- une grosse majorité est favorable au principe de prendre en charge des travaux de finition
- la plupart souhaitent participer à la réalisation d'une œuvre d'art
- les avis sont mitigés quant à la conservation de la Maison du gendarme, mais ceux qui s'y sont rendus sont pour

Fig. 23 Affiche présentant les ateliers organisés par le Collectif des Bossons et les attentes des futurs utilisateurs de la Maison de quartier © Collectif des Bossons, 2016

3.2.3 La Démarche participative adossée au pré-aménagement du parc du Loup

3.2.3.1 Site, enjeux et objectifs du projet

- Site et périmètre du parc

Le bureau iConsulting est missionné par la Ville de Lausanne afin de réaliser une enquête sociologique sur les usages préexistant. L'étude, basée sur un travail d'observation et d'immersion sur le site, révèle que les anciens terrains de football sont vécus et ressentis comme un véritable parc urbain par les habitants des quartiers environnants (Thomas, Yenny, Cumier, 2017). Bien que prioritairement réservés à la pratique du football, ils n'en restent pas moins un lieu de délasserement important pour les quartiers alentours, particulièrement en soirée et le week-end. Le périmètre dédié au futur « Parc du Loup » possédait ainsi déjà les qualités intrinsèques de ce type d'espace public avant la phase de pré-aménagement (arbres majeurs, espaces verts, terrain plat favorable à de nombreuses activités, espaces ombragés et/ou ensoleillés, etc.). Sa valeur écologique est par ailleurs importante à l'échelle de la ville en tant que corridor écologique.

Ce futur parc se situant stratégiquement au centre du projet des Plaines-du-Loup et à la croisée des quartiers des Bossons, de Bois-Mermet, Bois-Gentil et Entre-Bois, joue un rôle essentiel de lien social (Fig. 24). Le bâtiment existant dénommé « maison du gendarme » fait l'objet de discussions concernant sa transformation en nouvelle maison de quartier.



Localisation du projet (jaune)

Données de base

Programme intentionnel	Parc urbain multi-usages accueillant la maison de quartier des Plaines-du-Loup
Surface	1.7 hectare
Budgets inscrits au PI2016	Parc : CHF 4.8 mios ; Maison de quartier : CHF 6.2 mios
Bâtiments existants	n° ECA 3'817, 16'959, 3'818 et 14'607

Fig. 24 Localisation du périmètre du parc sur l'emprise des anciens terrains de football
© Ville de Lausanne

- Les enjeux du projet de parc et autour de la maison du Gendarme

L'enjeu majeur du projet de parc a été de fournir un espace vert utile aux populations alentours durant les travaux. Le périmètre du parc devait initialement accueillir le stockage des terres du chantier. La population actuelle risquait ainsi de se retrouver durant cinq ans dans un chantier sans accès à un espace vert. Durant la période de réalisation du PPA 1, les connexions entre les quartiers des Bossons, Bois-Mermet, Bois-Gentil et Entre-Bois, seront grandement entravées. Il existe alors un réel enjeu de maintien de traversées piétonnes, afin d'assurer notamment l'accès à l'arrêt de transports publics du Bois Mermet, ainsi que des infrastructures publiques situées au chemin du Marronnier. L'étude sociologique réalisée par iConsulting a démontré la nécessité pour les populations fragiles qui habitent ce secteur de pouvoir bénéficier d'un espace vert de proximité et par ailleurs d'assurer la continuité des usages préexistants (Thomas, Yenny, Cumier, 2017). Le futur parc risqué par ailleurs d'être identifié principalement pour les habitants du futur écoquartier dont les catégories socio-professionnelles seront plus élevées que les populations des quartiers environnants, avec un risque sous-jacent de « ghettoïsation ». Le BDM a ainsi jugé opportun qu'il puisse y avoir une réelle appropriation du réaménagement du parc par les populations locales (existante et fragile) durant la phase chantier, afin d'éviter leur exclusion progressive. En ce sens, l'enjeu de pérennisation de certains usages préexistants sur les espaces verts des Plaines-du-Loup s'est avéré essentiel pour favoriser une appropriation rapide des habitants des quartiers alentours et ce, dès le démarrage du chantier.

Prévue à la démolition durant l'hiver 2017-2018, les démarches participatives successives ont mis en évidence la volonté de nombreux acteurs locaux (associations et habitants) de vouloir conserver la maison du Gendarme. La Municipalité alors envisagé l'idée de transformer cette maison en un lieu accessible au public. Cette perspective n'a finalement pas pu aboutir faute de financement suffisant pour la restaurer dans les normes d'installation d'accueil du public. Le Collectif Lagrange, créé 4 ans auparavant et composé de 7 jeunes, propose en 2017 d'occuper la maison en contrepartie d'activités développées en faveur de la vie du quartier. Après avoir reçu une réponse négative de la Ville de Lausanne dans un premier temps, ils ont finalement été recontactés et acceptés en janvier pour occuper la Maison du Gendarme. Un contrat a ainsi été établi avec la Ville qui inclut le développement d'activités socio-culturelles mensuelles animées par le collectif. Le Collectif La Grange, arrivé en avril 2018, participe ainsi à l'organisation du projet du parc et à l'habitabilité des lieux. Aucun crédit d'investissement n'avait alors été voté pour le parc. Le BDM est néanmoins parvenu à faire une économie de 250 000 CHF sur les frais de démolition initialement prévus pour la maison du Gendarme, ce qui a permis de s'engager la réalisation. L'objectif, comme le dit très justement Jan Gehl, était de faire : "first life, then spaces, then buildings".



Fig. 25 La Maison du Gendarme habitée par le Collectif La Grange et ses abords © OUVDD, 2018



Fig. 26 Une entrée du parc © OUVDD, 2018

- Les objectifs : livrer un parc urbain d'ici 2022, réalisé en plusieurs étapes successives

À l'issue d'une démarche de consultation des Services concernés (ARCH, SPADOM, EJQ et BDM), un consensus s'est dégagé en faveur d'une conception participative du parc. Ce consensus politique été validé par l'ensemble de l'exécutif communal sous la forme d'une

note municipale afin d'asseoir les modalités d'organisation de la démarche préalablement à son lancement. L'objectif général du projet est donc de livrer un parc urbain d'ici 2022, conçu et réalisé en plusieurs étapes successives et sur la base d'une réelle appropriation citoyenne, facteur de cohésion sociale pour les quartiers existants et futur.

Pour se faire, trois principaux critères et principes d'aménagement sont poursuivis :

- Qualité : maintenir et pérenniser un usage de parc et de traversée piétonne sur la base de la démarche participative déjà lancée visant l'appropriation du lieu par les usagers des quartiers environnants, puis des futurs habitants de l'écoquartier ;
- Coût : maîtriser la dépense publique depuis la procédure de sélection des mandataires jusqu'à la livraison puis l'exploitation du parc, en valorisant les qualités préexistantes du site et les multiples compétences internes disponibles au sein de l'administration lausannoise.
- Délai : aménager progressivement le parc par des étapes successives intervenant dès l'été 2018 et s'achevant à l'horizon 2022.

3.2.3.2 La Démarche participative « Tous au Parc ! »

Dans le cadre du projet Métamorphose, la ville de Lausanne a mis en place en 2017 une démarche participative en trois étapes pour l'aménagement du futur Parc des Plaines-du-Loup à l'horizon 2023. Elle fait suite à la démarche « Pensons ensemble la future Maison de quartier et le parc » menée en 2016 et centrée sur la Maison de quartier.

- La gouvernance du projet de parc

L'organisation du projet de Parc des Plaines-du-Loup s'inscrit dans l'organisation générale du projet Métamorphose. On y trouve :

- La « Commission de la démarche participative » : définit, oriente et suit l'ensemble des démarches participatives des Plaines-du-Loup menées par la Ville. Son rôle est de cadrer, participer et d'assurer le suivi des résultats issus des travaux des mandataires durant tout le processus. Cette commission pilotée par BDM comprend des représentants des services de la Ville (SGLEA, SGEJQ) ainsi qu'un représentant du Collectif qui a été mis en place en 2016 lors de la démarche participative de la maison de quartier et du parc.
- La « Commission des espaces publics » : en charge de la conception et de l'aménagement de l'ensemble des espaces publics des Plaines-du-Loup incluant le domaine public et toutes les parcelles privées communales dont le parc. Pilotée par BDM, cette commission réunit les différents services de la Ville : SPADOM, RM, EAU, SIL, URB, PUR.
- L'association de quartier de la Blécherette, qui administre depuis 2016 le centre de quartier des Bossons-Plaines du Loup et les animateurs socio-culturels du centre, participent à l'élaboration des différents temps participatifs selon le planning de BDM, fait le lien avec les habitants et informe les usagers.

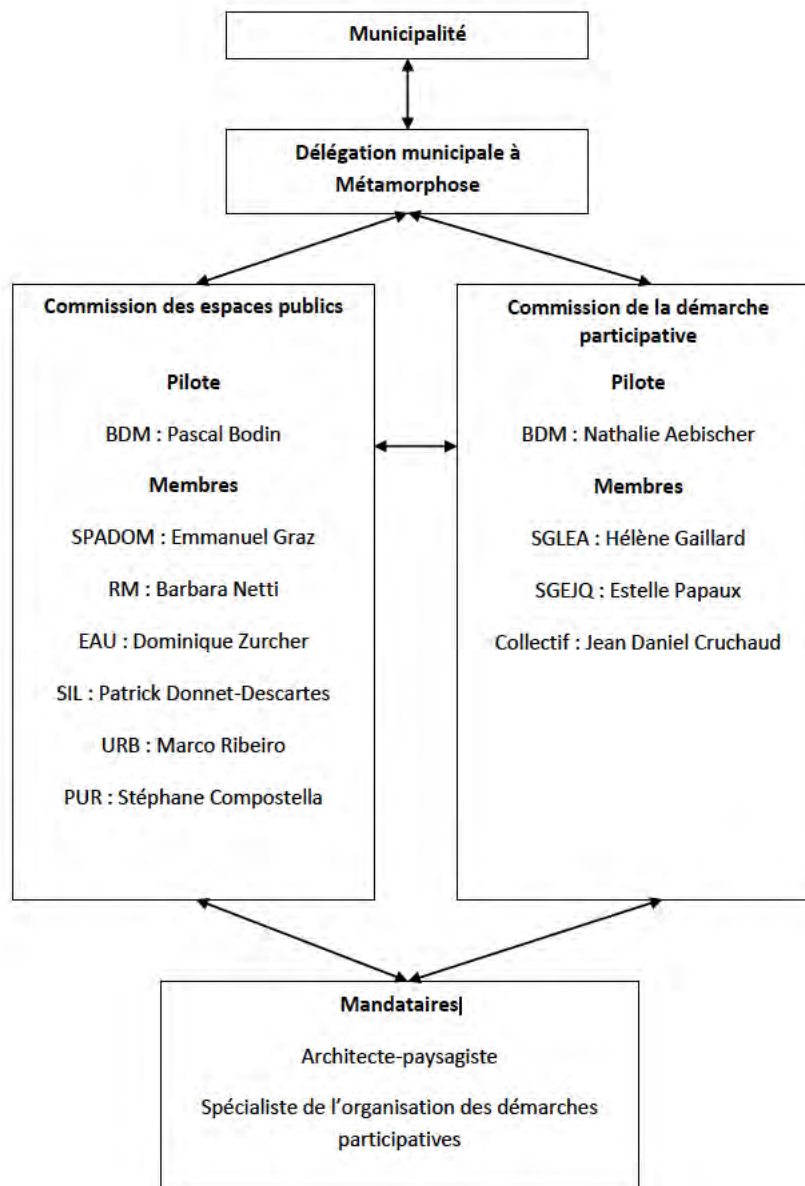


Fig. 27 Organigramme pour la conception des espaces publics et l'animation de la démarche participative « Tous au Parc » © Ville de Lausanne - Métamorphose, 2016 (Rq : cet organigramme ne s'applique pas au cas de l'école et de la maison de quartier en application de la décision municipale du 13 avril 2017 sur la gouvernance du projet métamorphose)

- Parties prenantes du dispositif

La démarche participative rassemble de nombreuses parties prenantes ayant des rôles, responsabilités spécifiques et complémentaires :

- o La Ville de Lausanne est garante de l'intérêt public et du cadre politique ;
- o Les partenaires (le Collectif, le Centre de quartier des Bossons – Plaines-du-Loup et le Collectif La Grange) accompagnent la démarche participative et favorisent le lien avec les habitants et usagers, actuels et futurs ;

- o Label Vert, le mandataire choisi par la Ville pour mener la démarche participative, anime les ateliers, recueille les avis des participants et assure la communication des résultats ;
- o Les architectes-paysagistes Paysagegestion, mandaté pour la conception et la réalisation du Parc, sont à l'écoute des souhaits et idées des participants. Ils élaborent le projet dans le cadre des contraintes techniques en traduisant au mieux les résultats de la démarche.
- o Les participants partagent leurs souhaits et leur expertise d'usage de l'espace public et s'engagent dans une démarche collective.

Tout au long de la démarche, chaque acteur est tenu de respecter les règles du jeu établies au préalable, à savoir : respecter les rôles différenciés, partager le temps de parole, exprimer un avis personnel, privilégier le bien commun, écouter et faire preuve d'ouverture, ne pas juger les idées et avis d'autrui et reconnaître le cadre défini par la Ville. Le BDM a fait le choix d'un appel d'offres (plutôt qu'un concours) dans la perspective de proposer un projet qui émergerait des idées des usagers suite aux ateliers participatifs, et non pas un projet qui s'impose aux usagers. Ce choix permettait par ailleurs de garantir la réalisation du parc dans un délai de 8 mois. Le délai imparti particulièrement restreint ne permettant pas l'organisation d'un concours et coûté autant que la réalisation du parc. Ce choix n'a néanmoins pas été bien accueilli et compris par la profession.

- Approche méthodologique

Afin d'atteindre ces objectifs, une approche méthodologique et une stratégie d'étapage ont été identifiées pour accompagner la mise en œuvre du parc :

- Étape 0 (2016-2017) : les habitants et usagers actuels et futurs, ainsi que les associations de quartiers ont fait part de leurs souhaits sur l'usage du futur parc et de la Maison de quartier à travers des ateliers qui se sont terminées en novembre 2016. Cette première étape a permis d'établir un document de restitution qui a été remis à la Ville pour prise en compte dans le développement du projet. Par ailleurs, le bureau d'étude iConsulting est missionné durant l'été 2017 afin diagnostiquer les usages préexistant à l'espace qui accueillera le futur parc. L'enquête révèle que le site est déjà utilisé en tant que parc urbain et plusieurs usages y préexistent (délassement, jeux, pique-nique, barbecue, etc.). L'enquête, très détaillée et documentée, montrent leur évolution temporelle (dans une journée et une semaine) et leur localisation géographique. Le travail d'observation sur site permet par ailleurs de « donner voix » à une population utilisatrice du parc, résidente dans les quartiers environnants (notamment les communautés étrangères), qui se révélera ensuite pas ou peu impliquée dans la démarche participative. Les résultats formulés sous la forme d'observations et de recommandations pour l'aménagement futur du parc sont remis lors du lancement du mandat (Thomas, Yenny, Cumier, 2017). Le lauréat de l'appel d'offre devra donc tenir compte des usages préexistant dans le développement de son projet.
- Étape 1 (2018) : concevoir au travers d'une démarche participative les pré-aménagements à livrer pour juin 2018. L'hypothèse viserait un niveau de « co-décision » sur la base d'un concept d'ensemble élaboré par le mandataire, voire «

co-construction » pour certains aspects du projet. A ce titre une enveloppe de CHF 350'000 - d'investissement a été déposée en septembre auprès du Conseil Communal. Cette enveloppe a pour but de financer les ouvrages que sont : l'allée piétonne rejoignant le chemin du Bosson à la route des Plaines-du-Loup (y compris éclairage), ainsi que tous les pré-aménagements stimulant l'appropriation du site par les habitants.

- Étape 2 (2019) : sur la base des résultats de l'usage estival du parc en 2018, concevoir et réaliser les aménagements définitifs là aussi au travers d'une démarche participative. Le budget travaux de cette étape devra être défini par le projet dans un objectif de coût versus efficacité en termes d'appropriation et de réponse aux besoins des usagers.
- Étape 3 (2022) : au moment de l'arrivée des premiers habitants en 2021 et 2022, réaliser un dernier volet participatif, afin de concevoir les aménagements complémentaires. Le budget travaux de cette étape devra être défini par le projet dans un objectif de coût versus efficacité. Concernant la maison de quartier, une procédure de concours ou de MEP sera lancée à la fin 2018 afin de tirer parti des expériences vécues du parc durant l'été 2018. Le lauréat de l'appel d'offres aura pour mission de participer à la définition du programme du MEP ou concours de la maison de quartier dans le parc.

Le chantier de ce secteur démarrera en 2018 (fig. 28).

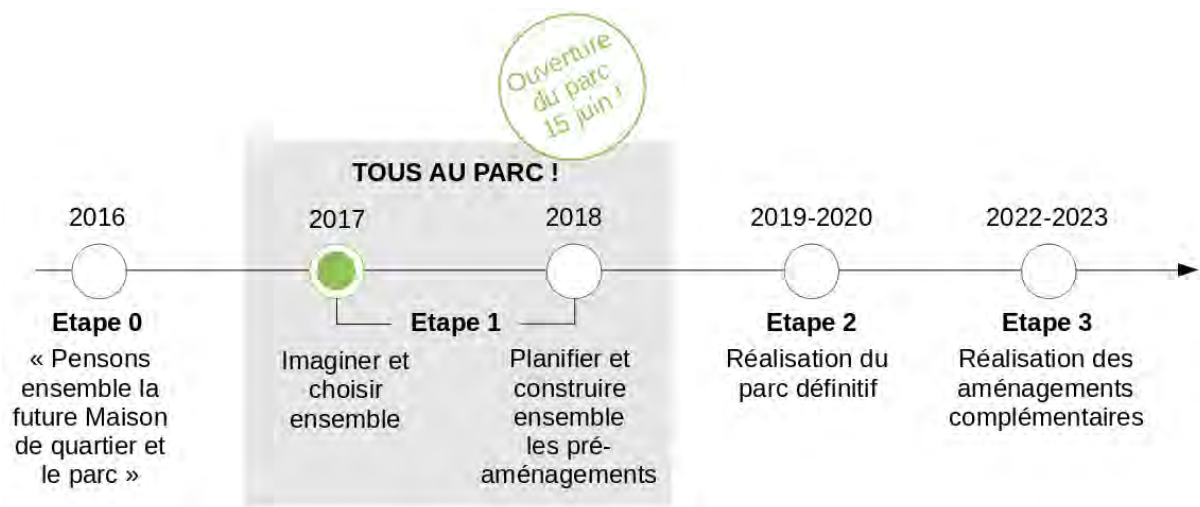


Fig. 28 Démarche participative « Tous au parc ! » dans les phases de réalisation du parc
© Ville de Lausanne, 2016

- Les temporalités de la démarche participative

« Tous au Parc ! » est la première étape de la démarche, et vise à imaginer et à réaliser de manière participative les pré-aménagements du parc en vue de son ouverture en juin 2018, selon le calendrier suivant.



Fig. 29 Temporalités de la démarche participative « Tous au parc ! » © Ville de Lausanne, 2016

La démarche participative vise à faire appel aux idées des habitants et des usagers en tant qu'experts d'usage pour élaborer un projet pertinent, intégrer des points de vue variés, permettre aux habitants et aux usagers de s'impliquer concrètement, réaliser ensemble un parc – pièce majeure du PPA1.

Des ateliers ont structuré les premiers temps de la démarche participative. Les ateliers « Imaginer » (4 novembre 2017) et « Choisir » (25 novembre 2017) formaient un tout et devaient permettre d'élaborer une vision partagée des usages souhaités et des critères de cohabitation de ces usages. Ce travail a été réalisé dans la perspective des aménagements définitifs. Il appartenait ensuite au mandataire paysagiste Paysagegestion de proposer une traduction dans une version pré-aménagée, réalisable avec peu de moyens, au maximum de manière co-construite et avec une attention particulière accordée à l'évolutivité des aménagements proposés.

o Atelier « Imaginer » (4 novembre 2017) : exprimer les idées et les rêves

L'objet premier de cet atelier consistait à recueillir un maximum d'idées, de visions et de propositions des habitants et usagers actuels et futurs. Plusieurs objectifs étaient ciblés, à savoir : imaginer une multitude de possibles usages dans le parc ; découvrir le périmètre du futur parc ; partager les idées et les points de vue ; s'ouvrir aux idées et aux besoins des autres pour imaginer un parc pour tous.

Chaque classe d'âge était regroupé dans un atelier spécifique (enfants, jeunes et adultes) et chacun des ateliers était lui-même organisé en quatre parties distinctes : introduction et cadrage, visite du parc, réflexions et discussions en salle, synthèse. Les participants aux ateliers ont été accueillis par M. David Payot, Conseiller municipal en charge de l'Enfance, de la jeunesse et des quartiers et Mme Natacha Litzistorf, Conseillère municipale en charge du Logement, de l'environnement et de l'architecture ; puis se répartis en six groupes plus un groupe d'enfants, chacun d'entre eux accompagné d'un animateur.

Afin de mieux appréhender l'espace et visualiser les projections pour le futur parc, les groupes se sont déplacés dans le périmètre du futur, rendu visible par une délimitation physique à l'aide de fanions et de marquage au sol.

De retour au centre de quartier des Bossons, chaque groupe d'adultes s'est installé autour d'une table pour récolter ensemble des idées et des propositions. Des inputs de la démarche participative 2016 et de l'étude sociologique réalisée par iConsulting (Thomas, Yenny, Cumier, 2017) ont nourri les discussions. Les participants ont réfléchi au parc en

étant attentifs notamment à l'intégration de visions de personnes n'ayant pas pu participer à l'atelier. Les enfants ont exprimé leur rêves et expériences, puis ils ont pu réaliser des dessins de leurs idées personnelles et visions du parc.



Fig. 30 Dessins d'enfants : 1- un endroit où l'on peut adopter les animaux ; 2 - balançoires, toboggan, éléphant et place de jeu ; 3 -des cabanes dans le parc ; 4 - place de jeu, animaux, bancs, arbres et jeux d'eau © Ville de Lausanne, 2017

Enfin, tous les participants, y compris les enfants et les jeunes, se sont retrouvés à la fin de l'atelier pour partager une synthèse commune. Les enfants ont présenté et commenté leurs dessins et les groupes adultes ont présenté les points forts qui ont émergé au cours de l'atelier. Les 385 idées et propositions récoltées au cours de cet atelier émanant de 340 adultes et 45 enfants, ont été résumées en 30 usages ou activités reliées à 5 principales : Détente et délassément ; Nature et biodiversité ; Jeux et sport ; Vivre ensemble ; Autres.

o Atelier « Choisir » (25 novembre 2017) : mettre les idées en forme

Le but de cette étape de la démarche consistait à prioriser les idées et les souhaits collectés au cours du premier atelier au moyen de questionnaires afin d'établir une liste de critères pertinents à retenir pour tous. L'objectif consistait à arriver à une vision, la plus partagée possible, du futur aménagement du parc. Un atelier spécifique était organisé pour les jeunes, les adultes et les enfants ; chacun d'entre eux structuré autour de quatre entrées : introduction et cadrage, priorisation, travail de scénarios, synthèse. L'atelier adulte terminait avec une synthèse pour parvenir à des souhaits qui fassent consensus. Les participants aux ateliers ont été accueillis par Monsieur Philipp Schweizer (Label Vert,

mandataire démarche participative) et Monsieur Pascal Bodin (Bureau de développement et projet Métamorphose). Après une introduction commune et une présentation de la synthèse de l'atelier précédent, les participants (répartis en quatre groupes) ont travaillé sur les 30 usages issus des propositions de l'atelier du 4 novembre et, par recoupement, des questionnaires. Les participants ont pris connaissance des usages et priorisé individuellement 10 usages. Chaque groupe a ensuite approfondi les 8 usages ayant comptabilisé le plus de votes. Dans un troisième temps, les usages étaient assemblés en groupements, afin de mettre en évidence les liens entre les usages. Enfin, les groupes ont élaboré une synthèse des 5 enjeux clés (potentiels de cohabitation, sources de conflits, objectifs ou enjeux globaux). Les enfants, quant à eux, ont poursuivi les dessins des enfants du 4 novembre, ainsi que les usages. Tous les participants, y compris les enfants, se sont retrouvés pour une synthèse commune.

Pour cette phase, on retiendra les enjeux suivants issus des usages :

- Se sentir bien, à l'aise, en sécurité ;
- Se rencontrer et s'impliquer, un parc pour tous ;
- Concilier les usages ;
- Parcimonie des infrastructures et polyvalence ;
- Importance de la « vraie » nature.

- o *Atelier « Planifier » (19 Janvier 2018) : restitution des résultats et préfiguration du parc*

Puis le projet des pré-aménagements a été soumis par Paysagegestion SA, l'architecte-paysagiste mandataire, aux habitants dans l'atelier « Planifier » sous la forme d'un forum de restitution. Ce temps a permis de redonner la parole aux habitants pour réagir au concept proposé et d'initier l'organisation des chantiers participatifs prévus dans la partie « Construire » (printemps 2018). Le projet de pré-aménagement du parc traduit spatialement le vivre-ensemble, notion soutenue par les parties prenantes des ateliers 1 et 2. Il comporte trois thématiques essentielles : la rencontre, la nature, le bien-être.



Fig. 31 Forum et présentation des pré-aménagements du parc par Paysagegestion
© Métamorphose, 2018

o Atelier « Construire » (Printemps 2018) : chantiers participatifs de co-construction

Afin de co-construire ensemble les pré-aménagements du parc, les riverains et futurs habitants se sont retrouvés au cours du Printemps dans le cadre de travaux coopératifs. Les chantiers se sont déroulés du 4 au 7 Avril, du 11 au 14 Avril et le 26 mai au parc du Loup.

CHANTIERS OUVERTS

Participez à l'un ou à plusieurs chantiers ouverts (1 heure, 1 jour, ou plus) pour réaliser les aménagements du parc ci-dessous. Regardez le programme et inscrivez-vous ou passez spontanément au parc. Chacun-e est bienvenu-e pour un coup de main, un coup de pelle ou la préparation d'un repas partagé. Les boissons et un goûter sont offerts durant les chantiers ouverts. Un stand de crêpes sera sur place.

PROGRAMME

- Les mercredis 4 et 11 et jeudis 5 et 12 avril, 14h-16h30
(Icons: 2 people, 1 shovel, 1 wheelbarrow)
- Vendredi 6 avril, 14h-17h30
(Icons: 2 people, 1 shovel, 1 wheelbarrow)
- Vendredi 13 avril, 14h-17h30
(Icons: 2 people, 1 shovel, 1 wheelbarrow)
- Samedi 7 avril, 9h30-17h30
Repas de midi: amenez vos spécialités!
(Icons: 2 people, 1 plate, 1 fork)
- Samedi 14 avril, 9h30-17h30
Repas de midi: amenez vos spécialités!
Paëlla géante à 19h00
(Icons: 2 people, 1 plate, 1 fork)
- Tous les mercredi après-midi (pour les enfants), de mi-avril à mi-juin, 14h-17h30
(Icons: 2 people, 1 shovel, 1 wheelbarrow)
- Samedi 26 mai, 9h30-17h30
(Icons: 2 people, 1 shovel, 1 wheelbarrow)
- Et d'autres chantiers ouverts seront définis si besoin.

Fig. 32 Programme des chantiers ouverts pour le pré-aménagement du parc © Paysagegestion, 2018

Des tables, un espace de rencontre, des hôtels à insectes, une cabane de branchage, des gradins et escaliers et enfin des jardins potagers et plantations ont été co-construits avec les habitants-usagers et associations locales. Les hôtels à insectes, initialement proposés par la FASL, proviennent, comme les compostières, d'une fondation de réinsertion professionnelle alors nommée Divercités. Au-delà de l'activité manuelle de construction, ces ateliers ont été des moments importants d'intégration sociale. Des populations d'origines diverses ont pu contribuer à des activités communes et à des moments conviviaux. L'EVAM a été sollicité par le BDM en tant qu'aide à la construction notamment pour le « tunnel des rencontres ». Une parcelle de potager a par la suite été proposée aux personnes de l'EVAM habitants dans le quartier, une famille cultive actuellement une parcelle. L'association de quartier de la Blécherette gère de manière autonome le potager avec l'appui du SPADOM en cas de besoin. Afin d'assurer la faisabilité des ateliers de constructions, des experts ont été engagés pour la réalisation de la table (un ébéniste) et pour les potagers (un jardinier), ce qui a complexifié le nombre d'acteurs impliqués.



Fig. 33 Atelier « Construire » © Ville de Lausanne, 2018

Aussi, le Collectif La Grange a poursuivi ses actions en faveur de la vie du site tout au long de la démarche en proposant des activités plurielles relatives à l'activation du site : atelier vélo (réparations, entretien), apiculture (conférence, information), jardin potager (animation en parallèle du jardin géré par l'association), et activités ponctuelles telles la création de savon, de sirops, d'un four à pain mobile. Les activités menées par le collectif Lagrange sont toujours réalisées en extérieur, jamais dans la maison car non autorisée au public. L'idée du four à pain est venue du collectif Lagrange au cours des chantiers participatifs. Le BDM a par la suite recherché des professionnels capables de créer ce genre d'ouvrage de manière participative et a alors sollicité le collectif d'architectes CARPE (Collectif d'architecture participative et écologique). L'objectif était de poursuivre les activités participatives au-delà de la démarche participative Tous au parc. Trois chantiers

participatifs ont ainsi eu lieu en septembre 2018. La Ville s'est chargée de la communication et promotion de l'événement dans le quartier et sur les réseaux sociaux. Le collectif CARPE était chargé d'animer et organiser les chantiers participatifs et collectif La Grange s'est chargé de participer et aider à l'organisation des repas et moments conviviaux durant les chantiers. La gestion du four à pain a ensuite été confiée au collectif La Grange, et donner lieu à une extension de leur contrat de prêt à usage pour la maison du gendarme. Le four à pain sera ouvert tous les premiers dimanches du mois à 16. Les habitants peuvent venir faire cuire leur pain et partager un moment convivial. Des ateliers de fabrication de pain artisanal à destination des habitants du quartiers seront organisé lors de la saison estivale.



Fig. 34 Les jardins potagers prennent vie © OUVDD, 2018



Fig. 35 Four à pain coproduit par le Collectif La Grange et les usagers du parc
© 24 Heures, Chantal Dervey, 2018

o Inauguration, 15-17 Juin 2018 :

L'inauguration et l'ouverture officielle du « parc provisoire » (ou pré-aménagement) est réalisée le week-end des 15-17 juin 2018 à l'occasion d'une grande fête de quartier. La Ville de Lausanne s'est associée à l'Association de quartier de la Blécherette et la Fondation pour l'Animation Socioculturelle Lausannoise (FASL) pour réaliser un événement festif à cette occasion. Le Collectif, la FASL et l'Association de quartier des Blécherette ont piloté de manière autonome la fête de quartier en coordination avec la Ville. Le BDM a quant à lui organisé la partie officielle de l'inauguration. La fête de quartier constitue ainsi l'unique séquence de la démarche participative entièrement réalisée par la société civile et la FASL en coordination avec la Ville.



Fig. 36 Affiche Le parc en Fête © Ville de Lausanne, 2018

Partie 4.

Modèles de gouvernance, registres d'action et répertoires discursifs

La réalisation du design du processus du projet pour le PPA 1 des Plaines du Loup donne lieu à des registres d'action et à des répertoires discursifs distincts et en tension . Le projet d'écoquartier, dans sa phase actuelle, est ainsi le lieu de rencontre entre l'expression d'un « registre d'action pragmatique » et d'un « registre d'action participatif » qui coexistent. Ces derniers reposent sur des principes et des philosophies d'aménagement distincts et, par-là, préfigurent aussi des modèles de gouvernance distincts : une « gouvernance inter-investisseurs » et une « gouvernance participative ». Ces deux registres n'ont pas le même niveau de résonance dans le pilotage du projet :

- le premier, constitue un registre plutôt dominant (mais non majoritaire) qui régit la philosophie générale du projet du moins dans sa phase actuelle
- alors que le second émerge de manière embryonnaire dans le processus et constitue plutôt un scénario marginal et alternatif.

Il semble opportun de souligner que la mise en évidence de ces deux registres, et la prédominance d'un registre d'action pragmatique, est relative à un lieu de projet (ici, l'écoquartier des Plaines-du-Loup) ainsi qu'à une temporalité située de l'enquête (phase de conception/réalisation du PPA1). En outre, il semble important de souligner que les recherches-actions menées sur d'autres sites de projets ou en lien avec d'autres outils d'urbanisme (requalification du secteur Riponne-Tunnel, contrat de quartier des Boveresses pour exemple) révèlent des modes de faire différents où il est possible d'en extraire une autre lecture des registres de participation. Ces deux registres d'action ne reposent pas sur un clivage entre des acteurs internes ou externes à la Ville de Lausanne. Bien au contraire, l'enquête révèle que chacun d'eux est défendu à la fois par des représentants de la Ville de Lausanne et des partenaires externes. Enfin, les modalités d'articulation de ces deux registres d'action sont peu lisibles et explicités. De ce point de vue, la gouvernance future des Plaines-du-Loup constitue une « zone d'ombre » : elle ne fait pas consensus auprès des personnes enquêtées (première caractéristique) et n'est pas mise en débat collectivement (seconde caractéristique). Ce second point réduit fortement les capacités d'innovation et d'anticipation organisationnelles pour penser l'après-projet. L'enquête met en évidence des dynamiques à l'œuvre et permet d'explicitier les logiques sous-jacentes à ces deux registres d'action . Elle permet d'identifier leurs caractéristiques respectives dans une visée de mise en débat d'un scénario de gouvernance participative intégrée.

4.1 Les Plaines-du-Loup, un processus d'expérimentation, deux registres d'action en tension

4.1.1 Registre d'action pragmatique : le répertoire discursif de l'efficacité de la mise en œuvre et d'une gouvernance participative de projet différée

4.1.1.1 Pragmatique, efficace et linéaire

Le projet d'écoquartier des Plaines-du-Loup s'inscrit dans un registre d'action que nous qualifierons de « pragmatique ». Selon les discours des personnes enquêtées, cinq principaux éléments caractérisent la nature de ce registre qui demeure dominant dans la conduite et le mode de réalisation du projet :

- Une coalition d'acteurs fondée sur un nombre restreint de participants (« *insiders* ») à qui, est conférée le pouvoir délibératif et décisionnel : la représentation politique (le Syndic et les municipaux), les 15 investisseurs regroupés en 5 sociétés simples en charge de chacune des pièces urbaines, et enfin l'expertise technique (mandataires et experts de la Ville de Lausanne) (*Extrait entretien 1*) ;
- Une expertise politique et technique qui prime sur l'expertise d'usage : l'implication des futurs usagers, des habitants et des milieux associatifs ne semble pas être perçue comme une condition *sine qua non* à la qualité des futurs espaces publics. Les milieux associatifs et les représentants de la société civile sont considérés comme non représentatifs des intérêts des futurs habitants qui ne sont pas encore majoritairement connus. La participation demeure principalement cantonnée à la réalisation du Parc et à la future Maison de quartier des Plaines du Loup au sein du PPA 1 (*Extrait entretien 2*). Les enjeux de gouvernance participative ne sont pas prioritaires dans le pilotage du projet. Pour certains acteurs, un cercle trop large de participants serait susceptible de nuire à l'avancement du projet ou de trop complexifier le système décisionnel en phase de réalisation. La participation, soit l'élargissement du cercle des participants, est perçue comme une variable d'ajustement dans le cas où le projet fait face à un nombre important d'oppositions ou une démarche aidant à la concrétisation des interventions futures davantage qu'à la conception des espaces communs (*Extrait d'entretien 3*).
- Une primauté accordée à la livraison des pièces urbaines (les « pleins », les parcelles bâties) à travers une programmation qui tend progressivement à faire abstraction des usages préexistants et des quartiers environnants. Au sein du périmètre PPA 1, les débats se focalisent sur la mise en chantier des pièces urbaines au dépens d'une logique d'ensemble et transversale (*Extrait courrier*)⁹. Le foncier est appréhendé

⁹ L'association PECHE - Plateforme d'Echange des coopératives d'Habitants pour les Ecoquartiers - a été créée pour tenter de pallier à cette difficulté et donc introduire une forme de coopération inter-coopératives.

comme « un support lisse » ou « un terrain vide » (aménagement *ex nihilo*) sur lequel il convient de développer les programmes immobiliers dans les délais impartis.

- La linéarité du modèle décisionnel au sein de la coalition restreinte d'acteurs décisionnels dans un schéma rigoureusement séquentiel (étude/décision/réalisation) : il convient de passer progressivement des études préalables à la mise en chantier via l'affinement de la morphologie architecturale des bâtiments, l'ajustement de la programmation et des montages financiers. Les décisions opérationnelles sont coordonnées et justifiées sur la base des études préalables et des éléments réglementaires inscrits au sein du PPA 1.
- Des innovations dans le mode de production urbaine qui portent principalement sur deux dimensions : d'une part, l'approche écologique du projet d'écoquartier (« société à 2000 watts »), qui se traduit entre autres par le développement de nouvelles technologies notamment dans le domaine de l'énergie (géothermie de moyenne profondeur) ; d'autre part, sur le mode de promotion immobilière associant une diversité d'investisseurs (coopératives d'habitants, sociétés d'utilité publique, investisseurs privés, sociétés propriétés de la Ville) et de modes d'accès aux logements (1/3 logements subventionnés, 1/3 de logements à loyers régulés et 1/3 de logements en marché libre) au sein de chaque pièce urbaine. La mise en relation entre les divers investisseurs au sein de chacune des pièces urbaines est présentée par la maîtrise d'ouvrage comme une avancée importante en termes de participation (*Extrait entretien 4*). Les premières réalisations seront l'occasion de bénéficier d'un « effet vitrine » dans une logique de marketing urbain, dans la perspective de promouvoir l'attractivité du projet auprès des futurs investisseurs (PPA 2 et 3), et plus globalement au bénéfice de l'attractivité lausannoise.

Ce registre d'action peut être illustré par un répertoire discursif identifiable.

Extrait d'entretien 1 : un représentant de la Ville de Lausanne

« Le fait d'avoir fait un projet dans lequel on mixe les investisseurs, on n'a pas que des coopératives d'habitants, on n'a pas que des groupes d'intérêt qui savent qu'ils vont habiter là-bas (...). C'est à mon avis un grand plus en termes de mixité sociale du quartier mais c'est une complication en termes de démarche participative parce que vous intégrez là des acteurs qui sont des opérateurs immobiliers purs. (...). Il faut reconnaître qu'au moment où il y a eu des équilibres qui se sont fait sur les gabarits, les m2 dans le projet ça pas été vraiment participatif. Le démarrage du projet ne s'est pas tellement fait dans un esprit participatif. »

Extrait d'entretien 2 : un représentant de la Ville de Lausanne

« La participation est tout à fait importante mais ça se modélise assez différemment quand on doit construire un nouveau quartier ou lorsqu'on intervient dans un quartier existant. (...). C'est très différent dans un projet où vous intervenez dans un terrain vide parce que l'identification des partenaires est compliquée. La démarche participative s'est, à ce stade,

concentrée essentiellement sur deux domaines : le cahier des charges de la Maison de quartier et l'aménagement du Parc, parce que dans ces deux cas là on travaille aussi avec des acteurs identifiés. (...) C'est beaucoup plus compliqué de discuter de l'aménagement du jardin collectif de l'îlot D ou B maintenant...parce qu'on ne connaît pas les futurs habitants. C'est un espace qui sera en partie ouvert au quartier existant mais enfin qui est quand même destiné aux futurs habitants. Là, on est dans une donne totalement différente. »

Extrait d'entretien 3 : un représentant de la Ville de Lausanne

« On est parti dans un projet où, a priori, le bâti n'est pas négociable mais si on a 900 oppositions aux permis de construire, le bâti va bien-sûr devenir négociable. La participation c'est aussi un peu un rapport de force. (...). C'est un très bon outil (la participation) aussi pour limiter les risques d'opposition. Je ne dis pas ça seulement sous le regard investisseur pour que les choses se réalisent mais en fait l'idée c'est d'intégrer les futurs points de blocage qui peuvent venir. On a eu aucun recours sur le PPA 1, c'est quand même impressionnant pour le volume bâti. (...). On ne peut pas exclure que tout d'un coup, des leviers de bouclier se manifestent. Après il faut forcément ouvrir des espaces de transactions même s'ils ne sont pas forcément souhaités au départ. »

Extrait courrier : de l'association Ecoquartier et la plateforme d'échange PECHE à la Municipalité de Lausanne (novembre 2016)

« La première attente concerne la nécessité d'avoir une vue d'ensemble sur l'évolution du processus de projet à l'échelle des différentes pièces urbaines et de la Maison de Quartier. Le document restituant les travaux des ateliers participatifs du 25 septembre sur la Maison de Quartier indique que 'compte tenu de toutes les démarches participatives qui ont eu lieu en parallèle, une vue d'ensemble manque. (...). Si les informations dont dispose la Ville consiste davantage en intentions qu'en données définitives, elle a néanmoins une vision d'ensemble qui fait totalement défaut aux autres acteurs. Et, faute de cette vision, ces acteurs ne peuvent confronter leurs propositions les unes avec les autres' ».

Extrait d'entretien 4 : un représentant de la Ville de Lausanne

« Ce qui a été tout à fait nouveau en termes de participation, c'est que l'on a créé une participation entre les acteurs immobiliers dans les pièces urbaines. Ça c'est assez novateur, c'est un élément de complication énorme dans la gestion des projets mais c'est très nouveau d'avoir des sociétés simples qui se mettent ensemble. Ce sont des acteurs qui ne se sont pas choisis. On a créé des groupements d'investisseurs. Ils n'ont pas une entreprise générale qui assure la conduite pour eux, comme c'est le cas parfois comme dans d'autres projets de ce type-là. Quand il y a plusieurs acteurs c'est Lozinger ou Petignat qui les met d'accord. Là il n'y a pas ça, ils doivent s'entendre entre eux. »

4.1.1.2 Une gouvernance de projet inter-investisseurs

Le registre d'action des Plainnes-du-Loup, tel que décrit dans le paragraphe précédent, révèle un modèle de gouvernance possible du quartier. Ce modèle que nous qualifions de « gouvernance inter-investisseurs » n'est à ce stade pas explicitement formalisé en pratique ou textuellement. Il apparaît néanmoins dans le discours d'une partie des personnes

enquêtées comme un scénario possible pour la gouvernance future de l'écoquartier, dans la continuité du système d'organisation en société simple instauré pour la réalisation des différentes pièces urbaines du PPA 1. Voici les principales caractéristiques de ce modèle de gouvernance et ses modalités de mise en œuvre que l'on peut schématiser (Fig. 37). :

- Suite à la réalisation des différentes pièces urbaines, les sociétés simples devraient se transformer en société d'exploitation en charge de la gestion et l'entretien de leur pièce urbaine respective. Il s'agit donc là d'un régime de gouvernance privé où les quatre types d'investisseurs seraient représentés au sein de chaque société d'exploitation : coopératives d'habitants, sociétés d'utilité publique, investisseurs privés et sociétés propriétés de la Ville. Les cinq sociétés d'exploitation fonctionneraient ainsi sur la base de modèles organisationnels spécifiques à chacune.
- Sur appel d'offre, les sociétés d'exploitation engageraient à l'avenir une entreprise ou un groupement d'entreprises pour assurer des mandats de gestion et d'entretien au sein de chacune des pièces urbaines (ramassage des poubelles, entretien des espaces verts, conciergerie, signalétique, etc.). On retrouve ce modèle de gouvernance dans la gestion du quartier Eikenott à Gland et des Fiches Nord à Lausanne¹⁰.
- Chacune des sociétés d'exploitation pourrait alors prévoir un budget pour le développement de projets associant les habitants et usagers sur des thématiques spécifiques (plantations, évènementiel, animation socio-culturelle, etc.). La nature et l'ampleur des projets dépendraient des ambitions propres à chaque société d'exploitation (*Extrait d'entretien 5*).
- La gouvernance de l'écoquartier se mettrait en place suite à la livraison des bâtiments et à l'arrivée des premiers habitants au sein du PPA 1 (horizon 2019-2020) et ceux à l'initiative des investisseurs. Selon ce modèle parfaitement linéaire et séquentiel qui procède par étapes successives (étude/décision/réalisation/gestion), la gouvernance future de l'écoquartier ne constitue donc pas une priorité en phase de réalisation.
- Une structure d'exploitation réunissant l'ensemble des investisseurs pourrait à terme se mettre en place à l'échelle de l'ensemble du quartier. Différents sujets transversaux ont déjà imposé la coordination entre investisseurs (énergie, espaces publics, parking centralisé, voitures en autopartage, etc.). Cette coordination constituerait une forme embryonnaire de la future structure de pilotage globale du PPA 1 (*Extrait d'entretien 6 et 8*).
- Au sein de cette structure d'exploitation transversale potentielle, tous les investisseurs contribueraient collectivement à la réalisation de projets définis en lien avec une « grande association de quartier » réunissant les milieux associatifs et habitants des Plaines du Loup et des quartiers voisins. Au sein de ce système de

¹⁰ A Eikenott, une équipe de 4 personnes de la société Facilitim, spécialisée dans « la gestion de quartiers complexe » gère le quartier de 20 immeubles, 550 logements et 1 200 habitants. La société a notamment développé un « service center » proposant une palette de services aux habitants du quartier. Facilitim gère également le quartier des Fiches Nord (35 immeubles et 750 logements). La société s'occupe de l'entretien des secteurs et immeubles habités et assure également la transition chantier-exploitation.

gouvernance à deux têtes (société d'exploitation et association de quartier), la Ville de Lausanne, plus spécifiquement EJO en lien avec la future politique des quartiers, interviendrait exclusivement dans la gestion des services liés à la maintenance des espaces publics (parcelles privées communales et du domaine public) (*Extrait d'entretien 9*).

Ce modèle de gouvernance inter-investisseurs pose plusieurs questions importantes qui, à ce stade, ne trouvent pas de réponse, ou qu'une réponse partielle, auprès des personnes enquêtées :

1. Quelle coordination entre les 5 sociétés d'exploitation au sein du PPA1 et à plus long terme entre toutes les sociétés d'exploitation de l'écoquartier des Plaines du Loup (PPA 1, 2, 3) ? Les cinq sociétés simples (transformées individuellement en sociétés d'exploitation) seront-elles prêtes à collaborer au sein d'une nouvelle société d'exploitation transversale et à quelle échéance ? Quelle implication de la Ville de Lausanne dans la société d'exploitation globale¹¹ ?
2. De quelle marge de manœuvre disposera la Ville de Lausanne pour garantir des règles de gouvernance partagées entre chacune des sociétés d'exploitation (participation habitante, coordination inter-société d'exploitation, association des milieux associatifs, etc.) ?
3. Quelles modalités de gestion de tous les espaces communs localisés entre les bâtiments (rue, parc, place, etc.) et des équipements/services mutualisés (parking, salles, service à la personne, etc.) ?
4. Quelle place sera finalement accordée à la participation habitante au sein de chacune des sociétés d'exploitation ?
5. Ce régime de gouvernance qui délègue un pouvoir de gestion fragmenté entre chacune des sociétés d'exploitation ne risque-t-il pas de nuire à l'intérêt général et finalement à la qualité de vie au sein du quartier ?
6. Quelle articulation entre l'association de quartier des Plaines du Loup et la société d'exploitation transversale ? Quelle place accordée aux associations des quartiers voisins dans la définition des espaces publics futurs ? Quelle représentation et implication de la Municipalité de Lausanne et quel lien avec la politique des quartiers ?

Extrait d'entretien 5 : un représentant de la Ville de Lausanne

« Les sociétés simples doivent s'entendre sur les processus participatifs qu'elles doivent mettre en place pour que les jardins collectifs, les équipements collectifs puissent être discutés avec les futurs habitants. Ça, je pense que c'est assez intéressant. On est dans un côté assez exploratoire. Mais il y a une bonne partie du travail participatif qui va se faire sur des aménagements et on en est pas encore tout à fait là. C'est un travail entre 2019 et 2021 quoi... ».

¹¹ Pour le cas des Fiches Nord, c'est à titre de « gestionnaires des immeubles CPCL et SILL » que la Ville est représentée dans la société d'exploitation et pas au titre de « propriétaire du sol » à l'image des Plaines-du-Loup.

Extrait d'entretien 6 : un représentant de la Ville de Lausanne

« Pour répondre à votre question, il y a effectivement une échelle de coordination à l'échelle des sociétés simples, qui se gère à l'échelle de la société et puis il y a une coordination globale à l'échelle du PPA qui est faite par la ville évidemment à travers plusieurs sujets transversaux que sont le contracting énergétique, les espaces publics ou le sujet du parking centralisé qui n'a pas été toute simple... ».

Extrait d'entretien 7 : un représentant de la Ville de Lausanne

« La gouvernance participative du futur quartier, ça c'est plus difficile à dire. Moi je n'ai pas de modèle préétablis. On aurait intérêt à avoir une association de quartier qui se crée. Il faudra qu'elle se crée... Ayant pas mal de coopératives d'habitants dans le quartier je pense que les chances qu'elles fonctionnent sont assez élevées. Il y a une maison de quartier qui sera ici, c'est aussi beaucoup d'argent et beaucoup de ressources pour la vie associative du quartier, de soutien aux associations... ça va bien fonctionner. Je ne suis pas inquiet. Ça va fonctionner dans un mode assez comparable à celui qui existe dans d'autres quartiers, qui est l'association de quartier, une grande association de quartier sur l'ensemble du secteur. On verra... c'est un peu aux gens de se prendre en charge. La collectivité peut soutenir la vie associative en créant des moyens financiers et des maisons de quartier mais c'est quand même à l'initiative des gens après ».

Extrait d'entretien 8 : un représentant de la Ville de Lausanne

« On a déjà une structure de pilotage du projet où tous les trimestres Mr. Junod, Mme Litzistorf et moi ont rencontré tous les investisseurs. Il y a un bête sujet de détail qui a dû être anticipé c'est la question de la flotte de véhicules en autopartage. (...) Elle pose la question de missions transversales et donc de la création d'une structure de pilotage à l'échelle du PPA. Le BLED est évidemment très précurseur (...). Eux serait déjà demandeur d'avoir une société d'exploitation à l'échelle de l'ensemble du périmètre qui aurait vocation à traiter un certain nombre de sujets et de services transversaux proposés aux habitants. C'est une structure de pilotage qui a vocation aussi à fournir un certain nombre de services avec des budgets associés fournis par l'ensemble des propriétaires. C'est un outil de gouvernance et de pilotage juridique qui permet d'avoir un répondant face à l'association de quartier qui peut offrir des améliorations d'espaces qui ne fonctionnent pas ».

Extrait d'entretien 9 : un représentant de la Ville de Lausanne

« Il faut voir après comment les choses se marient.... Est-ce qu'il y a deux structures : une structure associative et une structure de propriétaires ? Les deux se parlent et un des liens est de développer des projets au fur et à mesure de la vie du quartier ou est-ce que tout est mélangé ? Le chemin le plus viable c'est évidemment deux structures qui dialoguent l'une avec l'autre. La Ville interviendrait uniquement sur les espaces publics. C'est EJQ forcément, c'est la direction de M. Payot. Il y a un embryon de cette structure qui est là sur un périmètre très restreint. De cette structure qui est aujourd'hui créé qui a pour mission de développer puis gérer le parking centralisé, on peut imaginer par le jeu des poupées russes, une structure qui se voit élargir ces missions à toutes les thématiques transversales à la vie de quartier. »

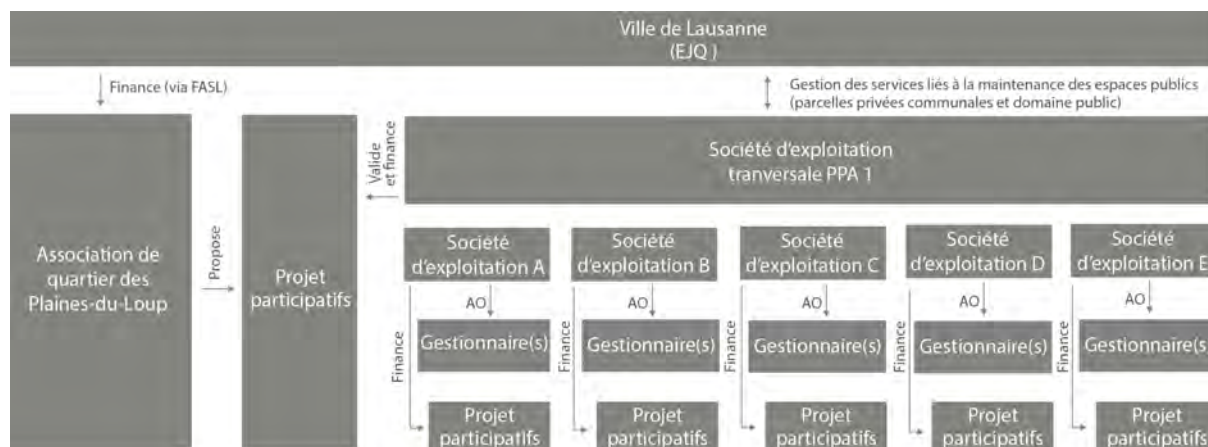


Fig. 37 Le modèle de gouvernance inter-investisseurs (modèle théorique) © OUVDD, 2018

4.1.1.3 Un volume participatif restreint

Le modèle de gouvernance inter-investisseurs définit un volume participatif que l'on qualifiera de restreint. Nous proposons ici de décrire ce volume participatif à partir de la grille d'analyse selon les trois dimensions développées dans la partie introductive (cf. partie 2.3).

- **Intensité : majoritairement de l'information...** Même si le pré-aménagement du Parc des Plaines du Loup a effectivement fait l'objet d'un processus participatif allant jusqu'à la codécision voir de la co-construction, l'intensité participative du projet d'écoquartier en phase conception/réalisation relève à ce stade majoritairement de l'information (communication sur l'avancement du projet, affichage, enquête publique, etc.) plus que de la participation.
- **Largeur : une participation exclusive.** Le projet des Plaines du Loup associe un cercle restreint de participants avec une primauté accordée à l'expertise politique et technique ainsi qu'aux acteurs économiques réunis en sociétés simple au sein des différentes pièces urbaines. Un pouvoir décisionnel important est accordé aux sociétés simples (potentiellement futures sociétés d'exploitation). Les associations jouent un rôle de second plan. L'implication associative et habitante a lieu plutôt en marge du projet ou dans un second temps via la constitution future d'une association de quartier.
- **Épaisseur : une participation superficielle.** La participation est dédiée à des espaces, des objets et des sujets restreints ou étroitement délimités, qualifiés par certains de « saupoudrage », proportionnellement à l'échelle du quartier : le Parc des Plaines du Loup (1), la future Maison de quartier (2) et des éléments ponctuels de l'espace public (*Extrait entretien 10*) : plantage, place de jeu, placettes, etc. (3). Les futurs « projets participatifs » sont à ce stade peu caractérisés et seule une société simple a inclus dans son plan financier un ligne budgétaire prévisionnel dédié à ce type de projet (pièce urbaine B).
- **Temporalité : après la réalisation du PPA1.** La gouvernance future de l'écoquartier des Plaines du Loup n'est pas perçue comme un sujet prioritaire à ce stade du fait des négociations internes aux pièces urbaines. Le modèle organisationnel sera défini

progressivement après la réalisation des différentes pièces urbaines en lien avec les sociétés simples. Les milieux associatifs et les habitants auront la charge de s'auto-organiser pour la constitution de l'association de quartier.

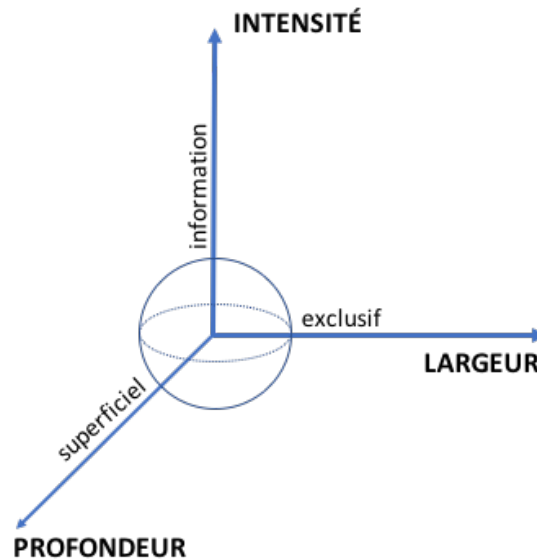


Fig. 38 Un volume participatif restreint © OUVDD, 2018

Extrait d'entretien 10 : un représentant de la Ville de Lausanne

« Sur les espaces publics, pour éviter les frustrations aussi. C'est aussi une question cruciale en termes de participation. On met à l'enquête un projet théorique qui répond aux contraintes légales. Ce projet est à l'enquête maintenant. Ce sont des périmètres d'implantation. On a une page planche qui est mise à l'enquête ce qui permet finalement au grès de l'avancement des chantiers de repousser le moment où l'on fige les choses, de façon à réagir au mieux en fonction des programmes qui seront implantés au rez-de-chaussée et aussi avoir déjà des habitants ou locataires de ces futures rues qui sont déjà identifiées (coopératives, école, équipement public, etc.) de façon à les associer, déduction faite, de tout ce qui est structurant (contraintes légales, accès sécurité feu, etc.). Et puis il faut quand même bien imaginer que l'on a tout de même un petit peu de temps dans le sens où les premiers habitants arrivent à l'été 2021, donc les aménagements finaux des espaces publics ce sera fin 2020-printemps 2021. On retarde par ce choix là le moment où l'on va figer le plan afin de favoriser la participation avec des acteurs plus représentatifs ».

4.1.2 Un « registre d'action participatif » embryonnaire en lien avec un modèle de gouvernance participatif

4.1.2.1 Délibératif, transitoire et itératif

Parallèlement au « registre pragmatique » qui demeure dominant dans la conduite actuelle du projet, la réalisation de l'écoquartier donne lieu à une demande participative qui incarne le projet « d'une gouvernance participative » où les usagers actuels ou futurs du quartier ainsi que les associations constituées occupent une place plus importante. Ce modèle alternatif existe essentiellement sous une forme embryonnaire incarnée notamment à travers la démarche Tous au Parc ou le processus de conception de la future Maison de quartier. Au regard du discours des personnes enquêtées, quatre éléments principaux caractérisent la nature de ce registre :

- La volonté d'associer un large panel de participants à travers un processus délibératif de co-décision et co-construction qui vise à formuler des attentes, à acter des priorités d'action puis à les réaliser collectivement. La maîtrise d'ouvrage cherche à recueillir la parole et l'engagement habitant ainsi que celui des milieux associatifs et socioculturels (Association Ecoquartier, Association de quartier de la Blécherette, Centre des Bossons, Collectif des Plaines du Loup, Collectif Lagrange). Au côté de l'expertise politique et technique, l'expertise d'usage est ainsi valorisée et sollicitée en faveur d'une « mise en récit du lieu » (*Extrait entretien 11*). Ce registre pose les questions habituelles de la représentativité et/ou de la légitimité des acteurs impliqués dans le processus participatif.
- Une importance majeure est accordée aux usages préexistants et à l'inscription des nouveaux aménagements au sein de la ville existante (dite ordinaire). L'aménagement du Parc des Plaines-du-Loup a notamment fait l'objet d'une première évaluation sous la forme d'une enquête sociologique afin de caractériser la nature de ces usages (publics, fréquentation, activités, spatialisation, etc.) (*Extrait entretien 12*). L'enquête montre notamment que le site est largement fréquenté et approprié par les populations des quartiers avoisinants notamment les communautés étrangères, faiblement représentées dans la suite du processus participatif (Thomas, Yenny, Cumier, 2017).
- Le design du projet repose sur un processus itératif (et non plus linéaire) fondé sur des aller-retour permanents entre les différentes phases du projet (étude/décision/réalisation). La maîtrise d'ouvrage a recours à des aménagements provisoires ou transitoires avant de stabiliser définitivement le dessin final du projet d'aménagement à l'image du pré-aménagement du Parc des Plaines-du-Loup. Un processus d'évaluation périodique permet de confirmer ou réorienter les choix d'aménagement à l'image des deux évaluations successives menées avant et après le pré-aménagement du Parc afin de mesurer l'évolution des usages entre les deux périodes.

- Les pleins et les vides sont traités à valeur égale. Les espaces publics et les équipements publics (à l'image de la Maison de quartier), par définition accessibles à tous, deviennent le support premier au développement et à l'ancrage des démarches participatives avant même l'arrivée des premiers habitants. Selon ce modèle de participation, l'intégration de l'expertise d'usage aux côtés de l'expertise technique et politique devient alors un facteur essentiel de qualité urbaine.

Ce registre d'action peut être illustré par un répertoire discursif bien identifié.

Extrait d'entretien 11 : un représentant de la Ville de Lausanne

« Je suis convaincu que l'apport des usagers est prépondérant dans la qualité des espaces. Dans ce contexte-ci la plus-value est majeure. La première plus-value que nous avons apportée qui a été aussi démontrée par l'étude sociologique initiale c'est qu'il fallait peu aménager. On avait la possibilité de dépenser 4 millions sur cet espace-là de suite. C'est ce qui était prévu dans le Service Parcs et Domaines qui devait normalement réaliser ça. La qualité première ça été d'écouter les usagers qui nous l'ont dit aussi dans les démarches participatives, au moment aussi de la démarche participative pour la maison de quartier, de peu aménager pour le rendre le plus accessible à tout à chacun. On peut obtenir une qualité d'usage qui est indépendante de la qualité d'investissement : à faible ressource, en mobilisant des personnes, on peut avoir une qualité de fréquentation et une intensité d'usage importante. »

Extrait d'entretien 12 : un mandataire externe

« C'était un mandat lié à la conception du parc. Comment intégrer les approches sociologiques dans la conception urbaine ? (...) C'est pour aider à concevoir pour les gens. Les gens jouent au ballon ou jouent au foot ou s'assoient sur tel type de mobilier, quels sont les caractéristiques de ce mobilier ? Les caractéristiques des lieux où ils jouent au foot ? Pour pouvoir prendre en compte ses caractéristiques conceptuelles dans l'aménagement futur : c'est du gazon, c'est des parcours linéaires hauts, les dossiers des bancs sont de telles ou telles nature, etc. On observe ce que les gens font et la qualité des lieux. (...). J'ai l'impression que les concepteurs ont réalisé un projet qui prend bien en compte les recommandations formulées. Les chefs de projet ont bien compris qu'il était important d'impliquer aussi les acteurs locaux ».

4.1.2.2 Une modèle de « gouvernance participative »

Au « registre d'action participatif » des Plaines du-Loup, tel que décrit dans le paragraphe précédent, est associée là aussi à un modèle de gouvernance possible du quartier. Ce modèle que nous qualifions de « gouvernance participative » constitue un « idéal-type », c'est-à-dire un moyen de comprendre et d'interpréter le sens que les individus donnent à leurs expériences vécues et à la mise en relation de cette expertise d'usage avec une organisation possible du quartier. Il apparaît néanmoins dans le discours d'une partie des personnes enquêtées comme un scénario alternatif possible pour la gouvernance future de l'écoquartier, dans la continuité de la philosophie d'aménagement propre à la démarche « Tous au parc ». Ce scénario de gouvernance participative émane notamment de

l'Association écoquartier formalisé dans un rapport récemment publié (Association Ecoquartier, 2015 ; *Extrait entretien 13*). Ce modèle organisationnel alternatif est également soutenu par le collectif PECHE - Plateforme d'Echange des coopératives d'Habitants pour les Ecoquartiers. Plusieurs représentants de la Ville de Lausanne impliqués dans le projet d'écoquartier sont aussi sensibles aux arguments développés par cette association. On retrouve des éléments de ce scénario alternatif dans le postulat « *Une gouvernance participative pour l'écoquartier des Plaines-de-Loup* » de 2015. Voici ses principales caractéristiques et ses modalités de mise en œuvre :

- La gouvernance participative future du quartier se préfigure en amont dès le lancement du projet par l'installation de différentes scènes permanentes et temporaires (direction de projet, ateliers participatifs, permanence de quartier, forum de quartier) permettant d'associer toutes les parties prenantes au projet et d'impliquer progressivement les habitants à leur arrivée ;
- La « direction du projet » est une cellule opérationnelle qui assure le pilotage du développement du quartier. Elle est mise en place par la collectivité. Cette instance, qui a pour rôle d'interagir et de coordonner toutes les parties prenantes, est dissoute lorsque le projet est finalisé. Elle initie notamment des ateliers participatifs visant en outre à alimenter la définition d'une charte et les choix d'aménagement.
- La charte est un « cadre de référence commun » complémentaire aux dispositions contraignantes liées aux règles d'urbanisme. Elle engage l'ensemble des acteurs concerné par le quartier au regard de principes, objectifs et mesures en matière de durabilité. Elle définit la nature des relations entre acteurs, propose une « éthique de la coopération » et préfigure la gouvernance participative. Cette charte est évolutive en lien avec l'implication et l'arrivée progressive de nouveaux groupes d'acteurs et peut être actualisée périodiquement.
- La « permanence de quartier » est une instance pérenne installée au sein du futur quartier animé par un ou plusieurs délégués financés par la municipalité et/ou les investisseurs. Mise en place avant le début des travaux par la direction de projet, son rôle est d'informer, de faire de la facilitation et de constituer un relais pour la gouvernance participative. Cette instance aide à la réalisation de projets d'intérêt commun émanant des habitants/usagers.
- Le « forum de quartier » est une instance de gouvernance participative pérenne mis en place par la permanence de quartier à l'arrivée des premiers habitants et usagers. Cette instance constitue une assemblée citoyenne ouverte à l'expression de toutes les parties prenantes du projet. Toutes les questions relatives à la vie du quartier y sont traitées et débattues (aménagement, activités, gestion, espace partagés, conflits d'usages, etc.). Les habitants/usagers peuvent profiter de cette scène pour proposer de nouveaux projets dont la faisabilité est discutée collectivement.
- Mise en place d'un mécanisme permettant aux habitants et usagers de proposer des projets d'intérêt commun et de disposer d'un budget pour leur mise en œuvre. Il donne une capacité d'intervention opérationnelle aux habitants/usagers éventuellement réunis en petit collectifs et plus largement à l'ensemble de la structure associative impliquée dans la vie du quartier.

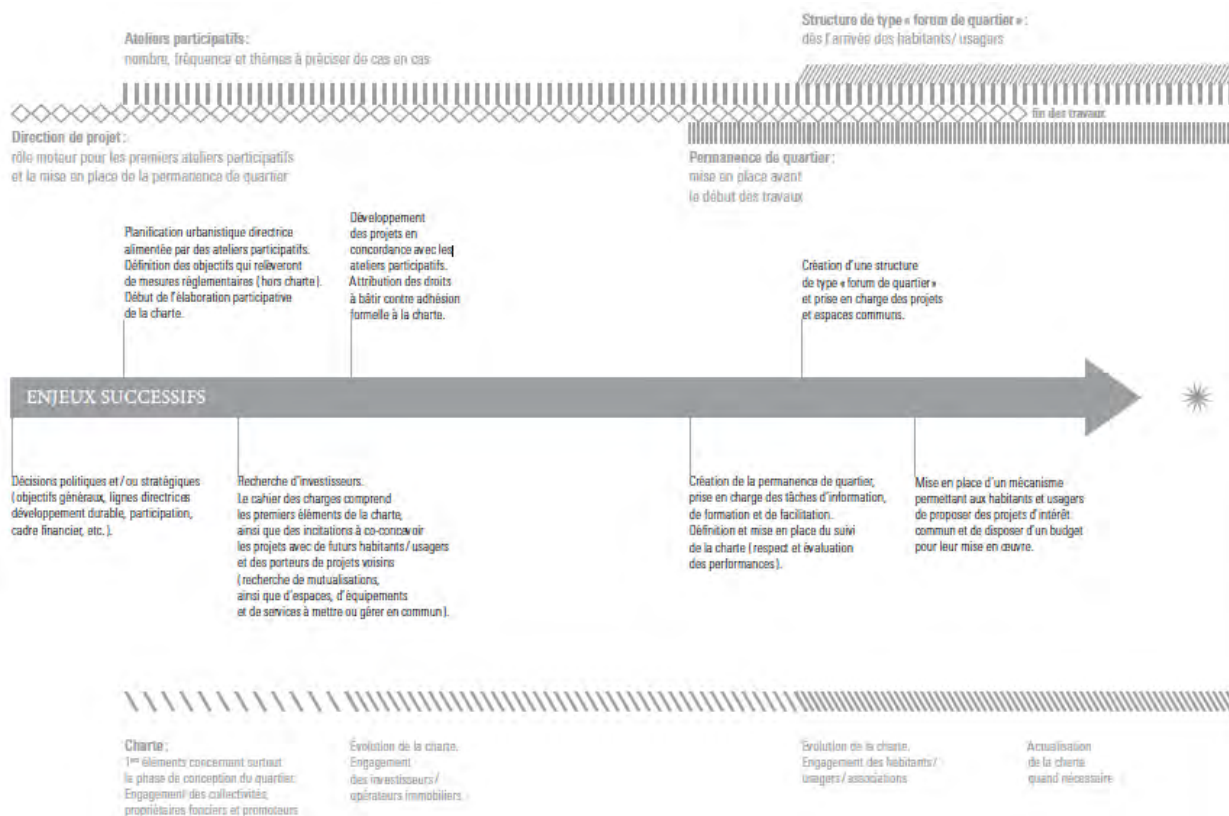


Fig. 39 Mise en œuvre d'une gouvernance participative (Association Ecoquartier, 2015 : 12)
© Association Ecoquartier

Extrait d'entretien 13 : un représentant du milieu associatif

« Un enjeu important du fait même qu'il y a des coopératives d'habitants, c'est qu'en fait ces coopératives vont penser en termes d'espaces. Ils ont des salles qu'ils mettent à disposition pour créer du lien social, etc. (...). A un moment donné, une des coopératives voulait réaliser une grande salle de spectacle, et la Ville a dit : 'Alors du coup on peut enlever un million de notre budget parce qu'on voulait la mettre dans la maison de quartier !' Cela montre vraiment les enjeux. Quand on fait avec des investisseurs traditionnels, chacun fait son petit truc dans son coin et on ne se pose pas trop de questions. Les coopératives d'habitants ont des prérogatives plus larges. Elles réfléchissent plutôt en termes de vie collective, de vivre ensemble. Donc elles offrent des espaces qui sont normalement payés pas le contribuable sous forme de maison de quartier, de théâtre, etc. Je trouve que l'on touche quelque-chose qui est très intéressant. La gouvernance doit pouvoir amener quelque chose de plus pour gérer cette chose qui n'existe pas dans les constructions traditionnelles. (...). La remarque de la Ville a mis en lumière cette différence d'approche. Et c'est vrai, comment juridiquement, financièrement on gère cet espace commun ? Et ça on n'y a pas répondu, c'est un sujet qui nous file entre les doigts ».

Ce mode de gouvernance participative soulève la question de la représentation institutionnelle et de son lien avec la future politique des quartiers. Trois pistes ou scénarios possibles émergent du discours des défenseurs d'un modèle alternatif futur :

1. Pas de représentation politique de la Municipalité de Lausanne au sein du Forum de quartier : les milieux associatifs et habitants s'autogèrent progressivement selon un principe de « délégation de pouvoir » après la réalisation du quartier ;
2. Une « tutelle institutionnelle » : la nouvelle délégation municipale au quartier récemment créée interagit avec le Forum sous la forme d'une représentation permanente ou ponctuelle (selon les thématiques à l'agenda), en assurant la présidence du forum (délégués municipaux désignées par quartier) ou simplement en tant que membre-partenaire (la présidence des forums est alors confiée aux associations).
3. Un « conseil de quartier » élu selon un processus électoral propre au quartier permettant de désigner des représentants politiques en charge de piloter et organiser la gouvernance participative et plus largement la vie du quartier.

Les travaux menés par l'association écoquartier et le recueil d'une série d'expériences pilote (Vauban à Fribourg-en-Brisgau, Les Vergers à Meyrin, GWL Terrain à Amsterdam, etc.) ont permis de définir les contours de ce second modèle de gouvernance de quartier dit participatif. Là encore ce modèle organisationnel pose une série de questions : Quelle organisation au sein du forum (commission, bureau, assemblée générale, etc.) ? Quel est le processus décisionnel qui accompagne ce régime de gouvernance (majorité, unanimité, etc.) ? Comment sont actées les décisions au sein du Forum ? Qui définit les ordres du jour ? Quelle implication des sociétés simples ? Comment sont organisées les débats ? Quelle organisation des temps délibératifs et décisionnels ? Tous les acteurs sont-ils légitimes sur tous les sujets ? Quels rapports institutionnels avec l'administration lausannoise ? Quels financements ?

4.1.2.3 Un volume participatif ample

Le modèle de gouvernance alternatif définit un volume participatif que l'on peut qualifier d'« ample » (Fig.40). Nous proposons de décrire ce volume participatif à partir de la grille d'analyse à trois dimensions introduites précédemment (2.3).

- **Intensité : codécision/co-construction et autogestion.** Le modèle de gouvernance participative induit le plus haut niveau de participation (codécision/co-construction voire autogestion). Toutes les parties prenantes du quartier (habitants, usagers, associations, investisseurs, etc.) sont directement impliquées dans les choix d'aménagement. Il existe alors plusieurs scénarios possibles concernant la représentation institutionnelle entre la délégation de pouvoir et le maintien d'une certaine tutelle institutionnelle.
- **Largeur : une participation inclusive.** La participation se veut la plus large et donc la plus inclusive possible à travers la constitution progressive d'une véritable assemblée citoyenne ouverte à tous. L'implication associative et habitante est motrice et de premier plan dans l'organisation et le fonctionnement de ce régime de gouvernance.
- **Épaisseur : une participation structurante.** L'expertise d'usage occupe une place de même niveau que l'expertise technique et politique lors de la conception du projet. Son intégration est perçue comme une variable incontournable à la qualité des aménagements, à la qualité de vie et à l'appropriation future du quartier. La participation porte sur des variables (spatiales, sociales et fonctionnelles)

structurantes : aménagement et gestion des espaces publics, cœur d'îlot, vie de quartier, mode de construction, gestion des déchets, service à la personne, mode de vie, modèle pédagogique/alimentaire/commercial/économique, impact écologie, etc.

- **Temporalité : un processus permanent et évolutif.** Le processus de gouvernance participative est amorcé dès le lancement du projet. Il est impulsé à l'initiative de la collectivité qui facilite la mise en relation entre toutes les parties prenantes et notamment l'expression des milieux associatifs et habitants/usagers. Il constitue un processus évolutif qui s'adapte aux problématiques émergentes et à l'évolution du système d'acteurs. La charte permet de réguler les rapports entre tous.

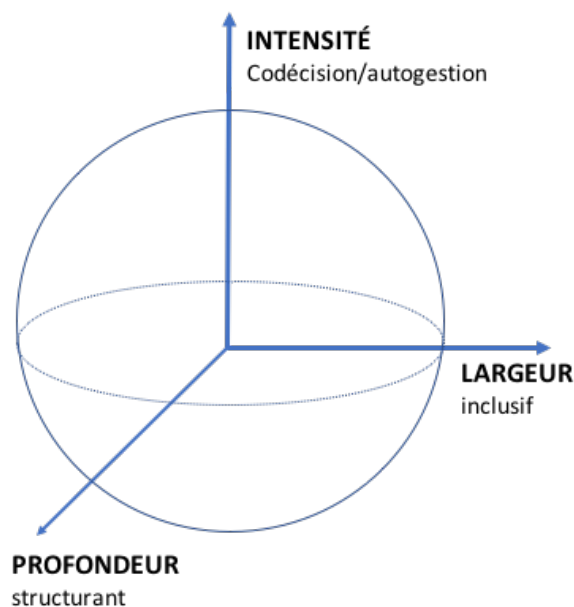


Fig. 40 Un volume participatif ample © OUVDD, 2018

4.2 Ouverture/fermeture des scènes participatives

4.2.1 Brouillard et tensions organisationnelles

Les politiques locales échappent difficilement à l'ambiguïté, parce qu'elles sont souvent une façon pragmatique d'obtenir des compromis viables entre des acteurs multiples pouvant avoir des valeurs ou des intérêts contradictoires. Les deux précédents paragraphes décrivent les deux registres d'action et deux modèles de gouvernance associés à des répertoires discursifs qui accompagnent la réalisation de l'écoquartier des Plaines-du-Loup au sein de ce que nous avons qualifié de processus d'expérimentation où les acteurs institutionnels et non institutionnels testent, éprouvent et font l'apprentissage de nouveaux modèles organisationnels dans le pilotage du projet. Ces deux registres/modèles n'ont pas le même niveau de résonance dans la conduite du projet mais sont tous deux investis par des questionnements multiples. Le premier, le « registre pragmatique ainsi que la « gouvernance inter-investisseurs » qui l'accompagne, constituent le modèle

organisationnel dominant qui régit le pilotage général du projet au sein du bureau de développement Métamorphose du moins dans la phase du projet observée. Le second, le registre de « gouvernance participative », constitue plutôt un modèle organisationnel alternatif existant uniquement de manière embryonnaire, plutôt soutenu par les milieux associatifs (notamment l'Association Ecoquartier) mais aussi par des représentants de la Ville de Lausanne œuvrant au sein du Bureau de développement Métamorphose ou dans d'autres dicastères. Le premier davantage ancré dans les instances décisionnelles tend à prendre le pas sur le régime de participation tout en laissant à ce dernier quelques « fenêtres d'expression » plus ou moins confinées et des temps d'expression plus ou moins ponctuels. Ces deux modèles de gouvernance répondent à des logiques ou philosophies d'action publique très différentes qui sont peu explicitées, peu lisibles, ambiguës et donc non mises en débat. L'enquête révèle une forme de flou ou « brouillard organisationnel » avec des voix très dissonantes dans le discours des parties prenantes. Le mode d'organisation interne, ou « design du projet », est peu lisible pour les acteurs extérieurs aux scènes délibératives et décisionnelles (outsiders). Les partenaires associatifs, mais aussi la plupart des représentants de la Ville de Lausanne rencontrés, ont peu d'informations concernant les temps participatifs à venir et notamment concernant la stratégie d'aménagement et de gestion future des espaces publics au sein du PPA1. Au sein même de la Ville de Lausanne, l'enquête révèle là aussi beaucoup d'incertitude concernant les conditions d'articulation entre les enjeux de gouvernance du projet d'écoquartier et la future politique des quartiers. La cohabitation entre les deux modèles et le déficit de communication ressenti par certains acteurs associatifs devient ainsi source de mécontentements et de frustrations au sein des milieux associatifs mais aussi de certains acteurs de la maîtrise d'ouvrage.

4.2.2 Fragments de ville et « bac à sable »

Le projet d'écoquartier est mis en oeuvre sous une forme de *zoning* où la superficie totale est segmentée en de multiples morceaux ou fragments (PPA, pièces urbaines, etc.) avec un risque potentiel de cloisonnement physique, social et fonctionnel, d'une part, entre les différentes entités, mais surtout entre le futur écoquartier et le tissu urbain existant. Les moments participatifs demeurent par ailleurs restreints ou confinés à des objets marginaux ou superficiels strictement délimités, ou alors ils se déroulent de manière parallèle par rapport au processus de conception/réalisation du projet. « C'est notre *bac à sable* ! » répond avec ironie un représentant de la Ville de Lausanne impliqué dans la démarche Tous au Parc en réponse à une question sur le lien entre l'expérience participative et le reste du chantier. L'expression est révélatrice du rapport de pouvoir sous-jacent entre les deux régimes d'action. Les scènes ou temps participatifs sont juxtaposés aux autres pièces urbaines au sein de ce système urbain complexe mais sans véritable mise en synergie ou scénarisation des conditions de leur imbrication. La participation devient alors une simple variable d'ajustement afin de palier *a posteriori* à d'éventuelles oppositions ou contestations au moment du dépôt des permis de construire ou alors pour satisfaire les revendications participatives internes ou externes à la Ville de Lausanne.

Les démarches participatives associées à la Maison de quartier ou au pré-aménagement du Parc des Plaines-du-Loup ont contribué à initier une dynamique associative via la

constitution de collectifs ou associations d'habitants/usagers prêts à s'impliquer dans la vie du quartier et dans l'animation de démarches partenariales en lien avec la Ville de Lausanne ou la FASL (collectif Plaines du Loup, collectif Lagrange, association de quartier de la Blécherette). Ces démarches ont été marquées par plusieurs temps forts qui ont pu contribuer à sceller ou cristalliser les contours d'un cadre partenarial (fête d'inauguration, ateliers et chantiers participatifs, mise en place d'un potager collectif, etc.). Néanmoins l'enquête révèle aussi à ce stade une forme d'essoufflement du processus participatif et de la dynamique associative. Alors que la démarche participative liée à la Maison de quartier est jugée plutôt positivement, plusieurs représentants de l'animation socioculturelle et du milieu associatif portent au contraire un regard assez critique sur le déroulement de la démarche Tous au Parc (*Extrait entretien 14 et 15*) : une durée trop restreinte, un processus décisionnel insuffisamment explicité en amont de la démarche, un manque de ressources, des résultats en dessous des attentes, un manque de retours, etc. Différents objets/sujets ont par ailleurs contribué à cristalliser ces désaccords et mécontentements à l'image du Tunnel des rencontres, de la réalisation du Four à pain ou concernant le devenir de la Maison du gendarme. Plusieurs acteurs, ayant pourtant pris une part active à la gouvernance du projet en tant que membre de la commission espace public, ont fait valoir leur souhait de ne plus s'impliquer dans les prochaines démarches participatives. Il est néanmoins important de préciser que le présent rapport n'a pas porté explicitement sur l'évaluation de la démarche participative Tous au Parc. Tous les participants impliqués dans la démarche participative n'ont pas été sondés dans cette évaluation¹².

Extrait d'entretien 14 : un représentant de l'animation socioculturelle

« On a l'impression que ces démarches participatives c'est plus des démarches consultatives. On fait croire à des gens. (...). On doit beaucoup s'adapter à un timing ville, à des règles et codes de la ville : ça on peut, ça on ne peut pas. Donc ça veut dire qu'on fait rêver des gens... et après, ça on ne peut pas, ça on peut pas, ça on peut pas... pour nous cela aurait beaucoup plus intéressant que l'on nous dise voilà nous la Ville de Lausanne, il y a des choses qu'on peut, sur l'urbanisme il y a des choses qu'on peut pas. Comment peut-on construire ensemble un parc ? Je crois que s'était très explosif, on va faire des supers ateliers. Et puis après voilà, beaucoup de frustrations à la fin. Après il y a aussi tout le côté, on fait une démarche participative donc on demande à des gens se s'exprimer (...) Et après, il n'y a pas forcément un retour vers les gens. Les gens ont pu s'exprimer sur deux ateliers et après c'est tout il y n'y a pas eu de suivi. (...). On aurait voulu que cela prenne un peu plus de temps et qu'il y est peut-être des commissions qui soient créées (commission table, espace de rencontre, etc.). (...) Sur tout ça les gens n'ont pas pu avoir de retour, et les gens ont fait finalement leur retour sur nous. Il y a eu beaucoup de mécontentement et les gens venaient nous le dire à nous. (...). Avec l'équipe on est assez déçu du résultat (...) Nous maintenant on a totalement quitté les lieux. On s'est rendu compte que l'on a été beaucoup utilisé ».

¹² Pour une évaluation a posteriori de l'impact du parc provisoire par rapport aux usages préexistants, se référer à la seconde enquête sociologique réalisée en 2018 par le bureau d'étude iConsulting sous la direction de Marie-Paule Thomas.

Extrait d'entretien 15 : un représentant du milieu associatif

« Au niveau de la coordination entre les acteurs, il y a eu beaucoup de complexité et d'incompréhension parce qu'on n'arrivait jamais à se mettre tous autour de la table pour faire comprendre aux acteurs du terrain pourquoi telle décision était prise ou changée. Le timing du projet était assez fou, d'arriver à une réalisation aussi rapidement. Des choses annoncées comme possible devenaient impossibles pour des raisons de faisabilité, de temps ou de coût. Cela n'a pas pu être expliqué ou pas à tout le monde. (...). Pour cela moi s'était une grosse faiblesse l'absence de cette commission participative Métamorphose. (...) Elle aurait pu jouer le rôle pour le parc de plateforme d'échange, de discussion et de partage de l'information. Il y a un jeu d'acteurs assez dense demandant de beaucoup relayer l'information. Des habitants, des représentants des futurs habitants voir des futurs habitants car le collectif c'est vraiment un mixte qui a vraiment un fort intérêt à s'engager et à rechercher le contact de la Ville, des acteurs très importants pour la maison de quartier qui avaient envie de continuer à s'engager. Mais bon voilà le lien a été beaucoup plus difficile à trouver et à maintenir ce fonctionnement sur la confiance et l'échange d'informations. (...). La dynamique a été beaucoup plus difficile à gérer pour garder tout le monde dans le même bateau dans une direction commune et partagée ».

4.2.3 Un moment de « fermeture des scènes participatives »

Il nous semble primordial de considérer la variable temporelle en lien avec le processus de conception/réalisation du projet d'écoquartier. Il est important de souligner que notre enquête s'inscrit dans un moment de « fermeture des scènes participatives », ou d'« entre-deux participatifs », du fait de l'achèvement de la démarche participative liée à la première étape des pré-aménagements du Parc des Plaines-du-Loup et du lancement prochain de la démarche participative pour la réalisation de la Maison de quartier (courant 2019). Au printemps 2019 débutera par ailleurs la deuxième étape des aménagements qui doit s'appuyer sur le bilan du premier été ainsi que sur les résultats d'une seconde étude sociologique menée en 2018 par iConsulting permettant d'évaluer l'impact des premiers aménagements au regard des usages préexistants. Les deux démarches parc et maison de quartier seront alors menées conjointement.

La conception et la mise en chantier des différentes pièces urbaines du PPA1 ont également engendré un certain repli des sociétés simples sur leur pièce urbaine respective. Les négociations accompagnant le processus de conception/réalisation (répartition des investisseurs par pièce urbaine et société simple, définition du concept d'ensemble, montage des cahiers des charges et des budgets prévisionnels, jusqu'au dépôt des permis de construire, etc.) se sont déroulés au sein d'un cercle fermé de participants associant essentiellement les investisseurs, la Ville de Lausanne et les mandataires externes. La maîtrise d'ouvrage au sein du bureau de développement Métamorphose décrit un système d'acteurs complexe lié aux cinq pièces urbaines ne permettant pas d'ouvrir davantage la concertation aux milieux associatifs, par ailleurs considérés comme non représentatifs des enjeux propres aux espaces communs spécifiquement dédiés aux futurs habitants (*Extrait entretien 16*). Il existe néanmoins beaucoup d'incertitude et de crispations concernant le traitement et la gestion futures des cœurs d'îlots qualifiés de « boîtes noires » par l'Association Ecoquartier (*Extrait entretien 18*). Ces derniers sont soumis à un risque latent

de privatisation induit notamment par la fragmentation progressive du système urbain. La maîtrise d'ouvrage prévoit néanmoins une réouverture du jeu autour de l'été 2019 notamment dans la perspective d'initier la mise en place d'une société simple inter-investisseurs (Extrait entretien 17). Ces derniers auront alors stabilisé leur plan financier suite à l'obtention de leur permis de construire et seraient alors plus à même d'investir une scène collaborative à l'échelle du PPA1.

Extrait d'entretien 16 : un représentant de la Ville de Lausanne

« L'association X, à quel titre ils sont concernés par ce qu'il va se passer là ? Ils seront peut-être même pas habitant. Ils se sont déclarés comme un groupe d'intérêt sur le quartier au bénéfice d'une subvention de la ville accessoirement. (...) Dans les espaces publics et équipements publics (école, maison de quartier, parc, etc.) tous ces milieux-là seront effectivement impliqués. Pour les cœurs d'îlots là je pense que c'est un peu différent. C'est une affaire d'investisseur et de futurs locataires. Mais cela ne fait finalement pas mal de monde. Parce que dans les futurs locataires vous avez un EMS, un établissement scolaire, parfois il pourrait il y avoir une école de musique qui pourrait s'installer... ou un commerçant... cela commence à faire pas mal de monde finalement ».

Extrait d'entretien 17 : un représentant de la Ville de Lausanne

« La question c'est : est-ce que à un moment donné on demande à la société d'exploitation de voter un budget afin de répondre aux demandes ? Ça c'est quelque chose que l'on n'a pas résolu pour le moment. On l'a résolu en réaction à la première mesure de mettre une flotte de véhicule en autopartage mis à disposition de tous les habitants. Il y a déjà une première ligne budgétaire qui est imposée. Et puis maintenant, quel est le bon moment ? On est dans une phase où c'est un peu tôt sans risque de blocage à se projeter à cette échéance. (...). Il y a eu une phase un peu de stress des investisseurs au sein des sociétés simples (...). Cette phase est maintenant gentiment derrière nous. (...). C'est à partir de l'été 2019 qu'ils auront un petit peu consolidé leur position et auront pu aussi se rassurer sur la viabilité de leur projet (...). Si l'on veut que l'association de quartier puisse venir avec des projets et des moyens supplémentaires de les réaliser, cela nécessite une ligne budgétaire du côté de la société d'exploitation qui pourra alors rentrer en matière. »

Extrait d'entretien 18 : un représentant du milieu associatif

« Les cœurs d'îlots pour l'instant, je dirais que c'est un trou noir, c'est une boîte noire quelque part... Juridiquement les cœurs d'îlots sont de la prérogative des sociétés simples qui ont été constituées îlot par îlot. (...) En terme de participation sur les cœurs d'îlots, on ne sait absolument pas comment ça va se passer. C'est un des éléments qui nous pose souci... (...). Les cœurs d'îlot cela fait très longtemps que l'on en parle parce qu'en terme d'espace public, mis à part le parc et les rues, je veux dire cela reste un endroit non défini typiquement. Ce sont des choses sur lesquels il est de plus en plus difficile d'agir puisque juridiquement ça été défini alors que l'on aurait pu faire autrement. (...). Est-ce que l'on peut traverser ? Ou est-ce que tout est barricadé pour pas que l'on aille courir dans les espaces verts ? (...) Par rapport à la gouvernance, il y a déjà des choses qui sont complètement fixées. On ne sait pas jusqu'à quel point mais en tout cas juridiquement elle nous échappe ».

4.2.4 Des « objets transitionnels », vecteurs de collaborations futures et d'un modèle de gouvernance intégratif ?

Si le projet est actuellement plutôt dans une phase de relative fermeture des scènes participatives, différents sujets ou problématiques, que l'on qualifiera « d'objets transitionnels »¹³, invitent à une réouverture par recomposition du système d'acteurs au cours du projet. Il s'agit bien-sûr de la Maison de quartier et du Parc mais aussi d'autres objets qui ont d'ores et déjà imposé la mise en œuvre de collaborations entre investisseurs (réalisation et gestion du parking mutualisé, voitures en autopartage, etc.) ou qui imposeront certainement l'implication d'un plus grand nombre d'acteurs à plus long terme (réalisation et gestion des équipements publics, gestion future des espaces publics, évaluation et amélioration des performances énergétiques des bâtiments, etc.). Même si cette participation/concertation a concerné des démarches parallèles au processus du projet ou uniquement un cercle restreint de participants, il nous semble néanmoins important de considérer et qualifier l'émergence embryonnaire de cette dynamique collaborative porteuse d'un rapprochement possible entre les deux régimes de gouvernance sous-jacents à la conception/réalisation du projet. Les objets et sujets propices à la collaboration vont très certainement se multiplier à moyen et long terme avec la livraison prochaine des différentes pièces urbaines, des équipements publics (ou privés ouverts au public) et des espaces publics ou semi-privatifs. Il nous semble alors primordial de repérer dès à présent ces « objets transitionnels » et de scénariser la temporalité de leur mise à l'agenda potentiel dans le processus du projet afin d'anticiper ou orchestrer au mieux l'installation des futures scènes participatives. *A priori* tout semble opposer ces deux régimes d'action liés à des logiques et philosophies d'aménagement très distinctes. Qualifiées par certains d'irréconciliables, nous faisons au contraire l'hypothèse qu'un grand projet urbain de ce type, soumis à de fortes incertitudes (économiques, réglementaires, sociales, environnementales, politiques, etc.), donne lieu à des « fenêtres d'opportunités » à même de favoriser un rapprochement bénéfique entre les deux modèles organisationnels. La dernière partie de ce rapport de recherche livre ainsi trois recommandations majeures en faveur d'une approche socio-spatio-temporelle de la participation dans le rétroplanning du projet des Plaines-du-Loup dans la perspective d'installer progressivement un processus de gouvernance participative au croisement des deux régimes d'action publique.

¹³ Concept introduit au début des années 1950 à l'initiative de Donald W. Winnicott, pédiatre et psychanalyste anglais, spécialiste du développement affectif de l'enfant et de l'adolescent. Un « objet transitionnel » est défini par l'auteur comme « *the first not-me possession* », la première non-moi possession, ou « comme si s'était du moi non-moi ». Le mandat d'évaluation sur la Maison de quartier du Désert à Lausanne décrit aussi cette dernière comme « objet transitionnel » (Dugua and al., 2018). Pour une application du concept aux enjeux d'urbanisme et de planification territorial voir aussi (Dugua, 2015).

Partie 5.

Canevas pour une
gouvernance participative
des Plaines-du-Loup

Initié il y a plus de 10 ans, le projet d'écoquartier des Plaines-du-Loup est depuis 2017 dans la première phase de réalisation (PPA1). Alors que le début des constructions du PPA 3 sont planifiées à l'horizon 2023, le processus de conception/réalisation sera donc encore long dans la perspective d'une livraison de l'écoquartier à l'horizon 2030. Les enjeux de gouvernance participative des Plaines-du-Loup vont progressivement prendre de l'ampleur et être mis à l'agenda du projet en lien avec la livraison des premières pièces urbaines, l'arrivée des nouveaux habitants et le développement des démarches participatives. De nombreux sujets, anticipés ou inattendus (conflit d'usage, gestion des espaces communs, problématiques de constructions, cristallisation du tissu associatifs, budgets pour la réalisation de missions d'intérêt commun, etc.), ne manqueront d'interpeler les acteurs en présence (institutionnels ou non institutionnels) sur le modèle de gouvernance à privilégier afin de répondre aux exigences de qualité de vie du nouvel écoquartier en lien avec les quartiers avoisinants.

La réalisation des Plaines-du-Loup constitue pour la Municipalité et le Bureau de développement Métamorphose, une première expérience de grand projet urbain. Les enjeux de gouvernance du futur écoquartier s'inscrivent dans un processus d'expérimentation (en cours de rodage) où les acteurs en présence testent et font l'apprentissage in situ de modèles organisationnels innovants et évolutifs permettant de combiner les revendications d'une grande diversité d'acteurs institutionnels ou issus des milieux socioéconomiques à l'interface entre des dynamiques top-down et bottom-up. Les Plaines-du-Loup est à ce titre le lieu de rencontre entre deux régimes d'action et de gouvernance dont l'enquête permet de décrire et caractériser les spécificités. La gouvernance participative des Plaines-du-Loup constitue à ce stade encore « une zone d'ombre » qui semble insuffisamment partagée et mise en débat dans le pilotage du projet. Les recommandations finales sont regroupées ci-dessous selon trois principes en faveur d'une gouvernance participative « intégrée » (principe n°1), « volumétrée » (principe n°2) et « scénarisée » (principe n°3). Ils constituent autant de clefs de lecture pour organiser le processus de gouvernance en lien avec le pilotage du projet. Ces recommandations ne définissent pas une stratégie détaillée qu'il s'agirait de mettre en oeuvre. Cette dernière ne pourra émerger que d'un processus collaboratif, cela constitue d'ailleurs une condition sinon *qua non* à sa mise en œuvre et au dépassement des visions potentiellement divergentes. Ces recommandations soulèvent plutôt une série de questions à mettre en débat notamment à partir de la grille d'analyse introduite en partie 2 et mobilisée dans la suite du développement pour caractériser les deux régimes de gouvernance à l'œuvre. L'ensemble préfigure ainsi un « canevas général » afin de conceptualiser et organiser collectivement les scènes de gouvernance participative des Plaines-du-Loup, à l'image des méthodes narratives employées au théâtre où *« le canevas est un synopsis général schématisant les lignes principales du scénario »*.

5.1 Pour une gouvernance participative « intégrée »

Un modèle de gouvernance participative intégré semble le plus à même de répondre aux exigences propres à chacune des parties prenantes du projet (Fig. 41). Modèle intermédiaire entre la séparation stricte ou la fusion totale des scènes décisionnelles et délibératives, il induit un principe pragmatique de codécision et de co-construction de la demande, et éventuellement une délégation de pouvoir sur des thématiques spécifiques et collectivement définies. Les capacités décisionnelles des tiers-acteurs (associations, usagers/habitants, investisseurs, etc.) sont étroitement délimitées et volumétrée par la Ville de Lausanne soit le Bureau de développement Métamorphose en lien notamment avec la Direction du Logement Environnement Architecture (LEA) et Enfance Jeunesse et Quartier (EJQ). Ce régime intégré nécessite alors un effort important de qualification et de calibrage des « espaces de transactions » entre partenaires internes et externes à la Ville en lien avec la grille d'analyse introduite précédemment (cf. 5.2).

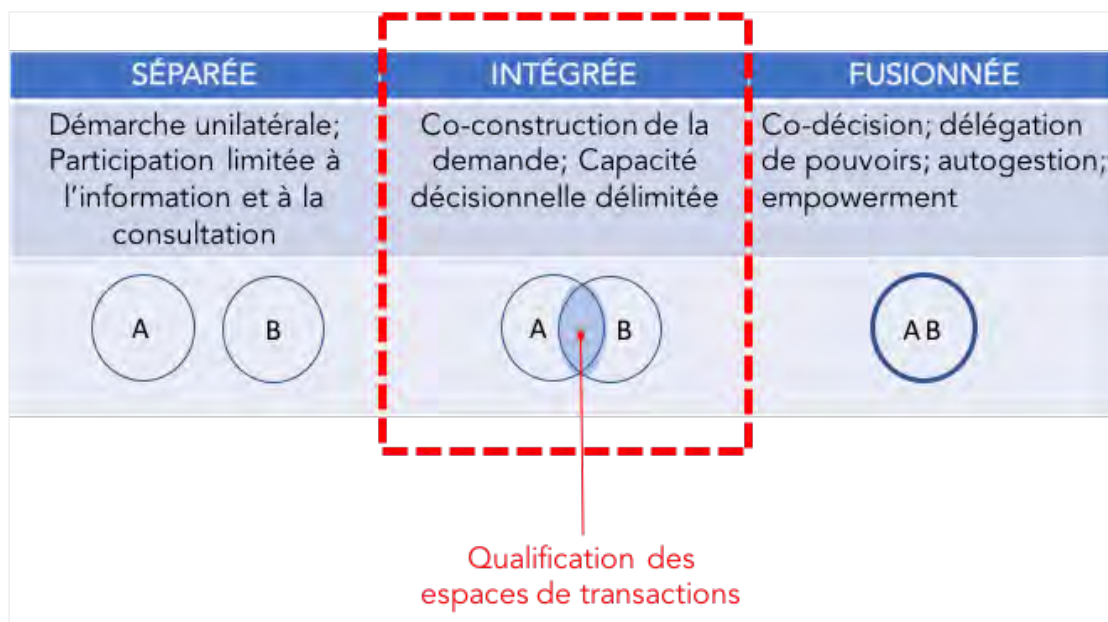


Fig. 41 Pour une gouvernance participative intégrée

Nous proposons ici d'esquisser les contours d'un modèle organisationnel, issu de la fusion des deux registres d'action cohabitant actuellement dans la conduite et gestion du projet, et permettant d'asseoir le principe d'une gouvernance intégrée. La première priorité pour une réouverture du jeu participatif est la mise en place à court terme (courant 2019) d'une « permanence ou commission de quartier » incluant 15 à 20 partenaires soit :

- Des représentants de la direction de projet (BDM)
- Des représentants des autres dicastères en lien avec les sujets à l'agenda (LEA, EJQ)
- Des représentants de la société simple inter-investisseurs
- Des représentants des milieux associatifs (collectif des Plaines du Loup)
- Des experts externes en fonction des sujets à l'agenda (exemple Paysagegestion pour les espaces publics du PPA1)

Cette permanence serait présidée et animée par la Ville de Lausanne (BDM), appuyée par un « délégué au quartier Plaine-du-Loup », éventuellement un animateur socio-culturel ou « socio-spatial »¹⁴ en charge de faciliter l'interface Ville de Lausanne/acteurs du quartier. Cette permanence sera, par ailleurs, en lien avec la plateforme participation (LEA) et la coordination des quartiers (EJQ) de la Ville de Lausanne. La permanence de quartier constitue une scène de communication, d'échange d'informations, de débat et de définition d'un programme participatif commun. Cette permanence pourrait alors être hébergée au sein du quartier dans un lieu dédié (maison du projet, accueil des visiteurs, informations permanente, salle de réunion, etc.). À terme elle pourrait trouver place au sein de la future Maison de quartier des Plaines-du-Loup. Dans l'attente de sa réalisation, le centre socio-culturel des Bossons pourrait accueillir cette permanence afin de favoriser le lien entre l'écoquartier et les quartiers avoisinants (notamment les Bossons). Autre possibilité, la permanence est hébergée au sein d'un module aménagé temporairement. Conçu pour être facilement amovible, il serait alors localisé à proximité des espaces mis à l'agenda participatif en lien avec l'avancement du projet.

Dans ce régime de gouvernance intégrée, la Ville de Lausanne fixe les invariants et définit l'agenda participatif en lien avec les contraintes, les impératifs du projet et les choix politiques. Les vocations de la Permanence de quartier sont :

- Assurer l'accueil des premiers habitants
- Constituer le relais de la Ville au sein du quartier des Plaines du Loup
- Collaborer avec les quartiers avoisinants, les milieux associatifs et socioculturels
- Définir une charte participative des Plaines-du-Loup (cf. 5.2)
- Préfigurer des modalités de gestion des budgets permettant la réalisation de projet d'intérêt général à l'échelle du quartier
- Lancer des ateliers ou chantiers participatifs sur les objets successivement mis à l'agenda (Maison de quartier, Parc, espace public, école, etc.)

La permanence de quartier est une instance de gouvernance transitoire et évolutive qui a vocation à terme à se transformer en « forum de quartier », soit une assemblée citoyenne telle que conceptualisée par l'association Ecoquartier. La permanence de quartier pourrait alors faire office de « bureau de quartier », réunissant un cercle restreint de partenaires au sein du Forum en charge d'organiser le processus décisionnel et délibératif. Dans un premier temps, la représentation et l'impulsion institutionnelle demeure un relais nécessaire à l'organisation sociale du quartier. A plus long terme, il convient d'anticiper le retrait progressif (total ou partiel) de la Ville de Lausanne à l'image du fonctionnement des contrats de quartier. Le Forum serait alors présidé par une grande Association de quartier des Plaines-du-Loup dont le Collectif en constitue une forme embryonnaire amenée à se consolider avec l'arrivée des premiers habitants et incluant la société d'exploitation inter-investisseurs.

Le processus de gouvernance participative peut débuter dans une configuration relativement modeste avant de monter progressivement en complexité dès lors que les

¹⁴ Voir à ce sujet les travaux de Willener A. (2016) mobilisés dans le un précédent rapport d'évaluation sur la Maison de quartier du Désert (Dugua and al., 2018).

habitudes ou apprentissages collaboratifs seront stabilisées entre des partenaires issus d'univers socio-professionnels différents. L'organisation proposée possède ainsi des similarités avec les démarches de contrat de quartier à Lausanne basées notamment sur une « commission de quartier » associant la Ville de Lausanne et les acteurs du quartier, et par ailleurs, la définition d'une feuille de route listant une série de projets en commun à réaliser (Da Cunha, Delabarre, Dugua, 2016). Souple et flexible, le format est facilement adaptable en lien avec l'évolution du projet.

5.2 Pour une gouvernance participative « volumétrée »

L'instauration d'une charte participative permettrait de définir collectivement et de manière évolutive les engagements réciproques et ainsi de régler les relations entre toutes les parties prenantes. Complémentaires aux documents d'urbanisme réglementaire (type PPA), la charte permet d'introduire et réguler une forme « d'éthique de la coopération » (valeur, objectif, protocole). L'élaboration de ce document pourrait aussi permettre de répondre à une question de fond dont la réponse n'est pas unanimement partagée dans le discours des personnes enquêtées : qu'est-ce que peut apporter la gouvernance participative à la conception/réalisation et gestion d'un quartier ? Pourquoi la gouvernance participative est-elle préférable à un modèle top-down centralisé ou à une gouvernance public-privé qui s'appuie sur une coordination inter-investisseurs ? Deux enjeux majeurs doivent alors être mis en débat : un enjeu spatial d'appropriation collective d'un espace de vie en commun (1) ; Un enjeu social de démocratie participative et d'apprentissage de la citoyenneté (2). Le protocole participatif associé à la charte, définissant les scènes et les volumes participatifs associées, seraient construit sur la base de la grille à trois dimensions (fig. 42) :

- **L'intensité participative** qualifie les niveaux de pouvoirs consentis et donc les règles du jeu participatif en amont de chaque PPA. La gouvernance participative induit un principe de codécision (et éventuellement sur certains sujets d'autogestion). L'intensité participative est variable en fonction des sujets et des thématiques. La Ville doit notamment expliciter ce qui relève du négociable/non négociable et du pouvoir municipal/privé/associatif. Quelle articulation entre le processus décisionnel et délibératif ? Quel mode de prise de décision au sein de la permanence de quartier puis du forum (majorité absolue ou unanimité des membres, etc.) ? La Ville est-elle toujours la dernière à décider en cas de désaccord ou conflit ?
- La **largeur participative** qualifie la nature des acteurs impliqués et leur légitimité. La gouvernance participative est inclusive, elle préfigure une scène ouverte au plus grand nombre d'acteurs, prêts à s'engager en faveur de la vie du quartier. Au-delà de la légitimité technique, politique, économique ou liée à la propriété foncière, la gouvernance participative reconnaît une diversité d'autres formes de légitimité liées notamment à l'expertise d'usage, à l'historicité ou au capital relationnel et cognitif cumulés, à l'image de l'association Ecoquartier ou du Collectif Plaines-du-Loup.
- La **profondeur participative** qualifie la nature des objets soumis à la participation. La gouvernance participative induit un processus de codécision sur des objets structurants. Au cours de la réalisation du quartier, il conviendra d'anticiper en amont l'émergence de ces objets collaboratifs au sein d'un rétroplanning associé à un plan-guide permettant de réguler design social et spatial du projet. Au départ de

nature plus superficielle, la participation gagnera par la suite en profondeur lorsque la confiance partenariale sera installée et formalisée dans des documents cadre (type charte participative). La profondeur participative conditionne les ressources allouées notamment par la Ville de Lausanne ou les sociétés simples pour la réalisation des tâches identifiées.

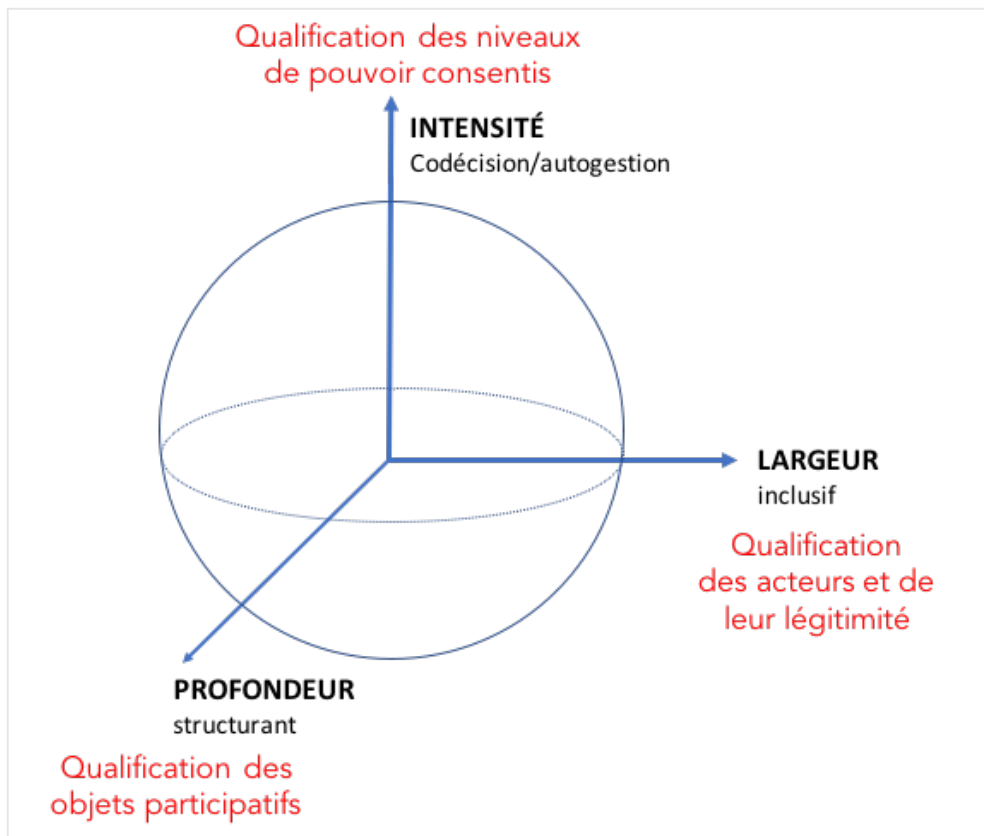


Fig. 42 Pour une gouvernance participative volumétrée

5.3 Pour une gouvernance participative « scénarisée »

Il convient de préfigurer dès à présent la gouvernance participative future des Plaines-du-Loup dans la perspective d'assurer son effectivité future à moyen et long terme. Le mode de conception/réalisation conditionne déjà la gouvernance future du quartier. Il convient notamment de ne pas tout « figer à l'avance » afin de conserver des espaces d'appropriation collective. Un mode de pilotage du projet et de conception/réalisation, basé sur une logique itérative et des phases successives d'aménagement ou pré-aménagements transitoires semblent, constituer une formule adéquate pour conceptualiser les modalités d'articulation entre design social et spatial au cours du projet. Ce modèle engendre néanmoins un effort supplémentaire en terme de montage opérationnel où la maîtrise d'ouvrage doit alors intégrer les temporalités multiples du projet et fixer en amont les invariants structurels (ou intouchables) : contraintes réglementaires, impératifs techniques, orientations politiques, etc.

L'enquête révèle des temps d'ouverture et de fermeture des scènes participatives au cours du processus du projet ainsi que des « objets transitionnels » vecteurs de collaborations actuelles ou futures (le Parc, la Maison de quartier, le parking centralisé, les espaces privés

ouverts au public, etc.). Un des enjeux majeurs à la gouvernance des Plaines-du-Loup est de parvenir à traiter conjointement la morphologie physique et sociale (également qualifié de design spatial et social) du futur quartier au cours de l'avancement du projet. A ce titre, parallèlement à la charte participative et aux différents PPA, la mise au point d'un « rétroplanning ou plan guide socio-spatio-temporel » pourrait permettre de préfigurer les scènes, outils, objets et ressources participatives. Dans le cadre de ce processus d'expérimentation fait d'apprentissage socio-techniques multiples entre acteurs institutionnels et non institutionnels, cet outil d'accompagnement du projet permettrait de passer d'une forme de « bricolage organisationnel » à celle d'une « d'anticipation scénarisée » permettant d'orchestrer les temps forts, moments charnières et étapes successives, etc.

Quel calendrier d'installation des différentes scènes participatives ? Quelles sont les objets vecteurs de collaborations ? Comment assurer la montée en puissance progressive du processus de gouvernance ? Quelle perspective/visée finale ? L'enquête révèle déjà les premiers temps fort et échéances à venir au sein du PPA1 : la maison de quartier, l'aménagement définitif du parc, la réalisation des espaces publics, les équipements publics (école, etc.) et équipements privés ouverts au public. Par ailleurs, les premières discussions pourraient débiter à l'été 2019 concernant la mise en place éventuelle d'une société simple transversale à l'ensemble des pièces urbaines. Quelle articulation avec les cinq sociétés simples actuelles ? Quelle articulation avec le Collectif des Plaines-du-Loup ? Quelle temporalité d'installation de la Permanence de quartier et à plus long terme du Forum ? Quelles modalités de financement des projets participatifs au sein de l'écoquartier des Plaines-du-Loup ? Quelle intégration future des nouvelles ressources d'animation socioculturelle dans le système de gouvernance des Plaines-du-Loup ? Voilà autant de questions soulevées par le principe d'une gouvernance participative scénarisée (Fig. 43).

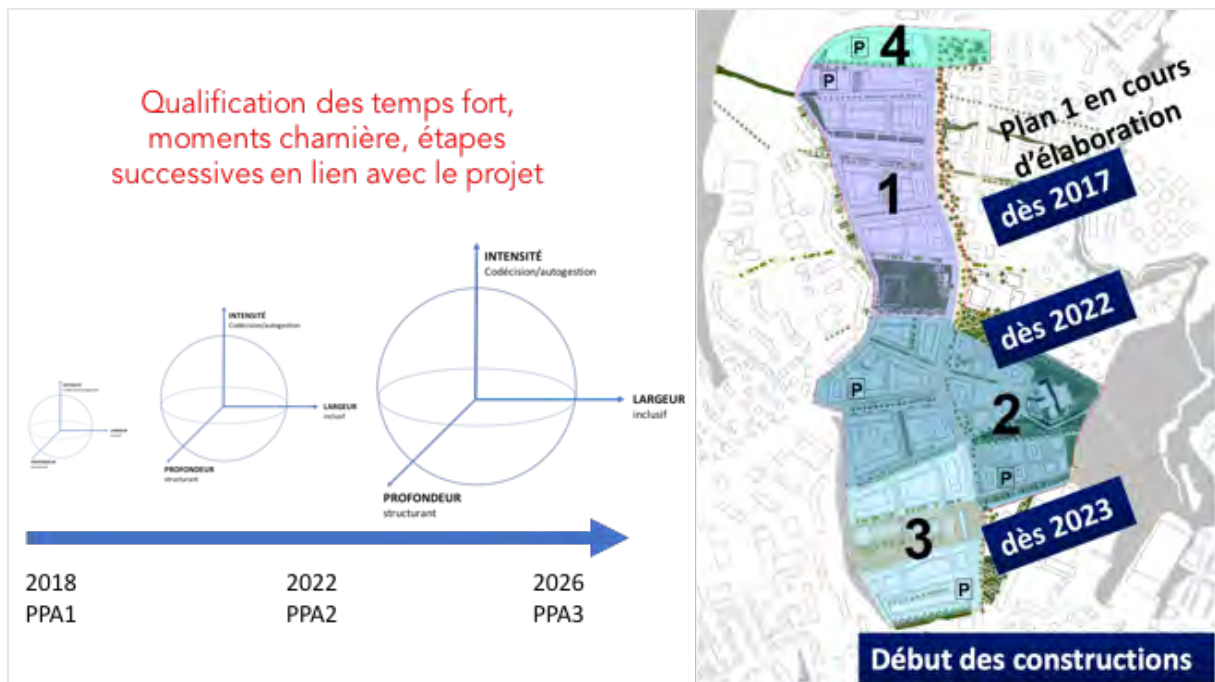


Fig. 43 Pour une gouvernance participative scénarisée

Conclusion

En imaginant une articulation étroite entre design social et spatial du quartier, les recommandations formulées en lien avec les trois principes de gouvernance (« intégrée », « volumétrée » et « scénarisée ») suggèrent finalement d'affirmer l'écoquartier des Plaines-du-Loup en tant que véritable « laboratoire urbain » de gouvernance participative. La dynamique associative émergente et la philosophie propre aux coopératives d'habitants présagent un engagement important en faveur de la qualité de vie future du quartier. Si cette dynamique bottom-up existera vraisemblablement, il convient néanmoins dès à présent de préfigurer son cadre d'expression et d'émancipation, c'est-à-dire de volumétrer les scènes participatives, en phase conception/réalisation du projet. Trois concepts analytiques ont été introduits dans cette perspective (intensité, largeur, profondeur). L'écoquartier des Plaines-du-Loup constituera également une première mise à l'épreuve de la future politique des quartiers dans sa capacité à relier « ville par projet » et « ville ordinaire ». Voilà autant de raisons qui justifient de placer la gouvernance future du quartier à hauteur des enjeux qu'il suscite. Les résultats et recommandations issus de ce rapport de recherche pourraient permettre de nourrir et d'organiser le débat. En complément, il serait également opportun de référencer quelques projets pilotes qui ont pu faire preuve d'innovations organisationnelles en la matière (les Fiches à Lausanne, les Vergers à Meyrin, le projet Vauban à Fribourg, etc.). L'association Ecoquartier possède déjà un riche recueil d'expériences et un capital de connaissances solides sur le sujet. Ces expériences méritent un travail de synthèse et de mise en perspective à partir de la grille d'analyse à trois dimensions élaborée et mobilisée dans le cadre du présent rapport. Ce dernier livre finalement un canevas général pour une mise en débat de la gouvernance participative du projet des Plaines-du-Loup qui induit des choix politiques et donc des décisions à acter à court et moyen terme. Une scène de débat et d'échange pour être initiée dès à présent à travers la création d'un « groupe de travail », associant les principaux partenaires institutionnels et associatifs ainsi que des chercheurs, afin de préfigurer un ou plusieurs scénarios de gouvernance participative dont la première étape serait la constitution d'une permanence de quartier.

Bibliographie indicative

- Ascher F., 2010, *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Paris, Editions de l'Aube, 276 p.
- Arnstein S.-R., 1969, « A ladder of citizen participation », *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), pp. 216-224.
- Association Ecoquartier, 2015, *Vivons Ensemble ! De la charte à la gouvernance de quartier. Outil d'aide à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une charte d'(éco)quartier*.
- Bacqué M.-H., Biewener C., 2015, *L'empowerment, une pratique émancipatrice ? La Découverte*.
- Bacqué M.-H., Gauthier M., 2011, « Participation, urbanisme et études urbaines. Quatre décennies de débats et d'expériences depuis 'A ladder of citizen participation' de S. R. Arnstein », *Participations*, 1 (1), pp. 36-66. DOI 10.3917/parti.001.0036.
- Beaud V., Trezzini G., Litzistorf N., Payot D., Hildbrand P.-H., Gaillard B., 2015, *POSTULAT. Une gouvernance participative pour l'écoquartier des Plaines-du-Loup*. Validé en conseil communal le 26 avril 2016.
- Blondiaux L., Sintomer Y., 2009, « L'impératif délibératif », *Rue Descartes*, 1(63), p. 28-38. DOI : 10.3917/rdes.063.0028. URL : <https://www.cairn.info/revue-rue-descartes-2009-1-page-28.htm>
- Brossaud C., Laval C., 2018, « Aux racines des communs. Entretien avec Christian Laval », *Métropolitiques*, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Aux-racines-descommuns.html>.
- Canton de Vaud, 2007, *Projet d'agglomération Lausanne-Morges (PALM). Pour un développement équilibré à l'horizon 2020, Rapport final*.
- Conseil Fédéral, 2001, *Politique des agglomérations de la confédération. Rapport du Conseil fédéral*, Berne, 19 Décembre 2001
- Cornu M., Orsi F., Rochfeld J., 2017, *Dictionnaire des biens communs*, Paris : PUF.
- De Maillard J., Kübler D., 2015, *Analyser les politiques publiques*, Presses Universitaires de Grenoble.
- Dente B. et al., 1990, *Metropoli per progetti : attori e processi di trasformazione urbana a Firenze*, Torino, Milano, Bologne, Il Mulino.
- Dugua B., 2015, *Entre mise en œuvre et mise à l'épreuve de la planification territoriale. Dynamique des lieux de projet dans l'inter-Scot de l'aire métropolitaine lyonnaise*. Université de Grenoble Alpes. Thèse de doctorat.
- Dugua B., Delabarre M., Da Cunha A., 2018, *La Maison de quartier du Désert : une nouvelle expérience participative dans la ville ordinaire*, CRUn°5, OUVDD.
- Festa, 2016, « Les communs urbains. L'invention du commun », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, URL : <http://journals.openedition.org/traces/6636> ; DOI : 10.4000/traces.6636
- Fiori S., Magnaghi A., 2018, « Les territoires du commun. Entretien avec Alberto Magnaghi », *Métropolitiques*, URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-territoiresdu-commun.html>.
- Gauthier, M., 2008, *Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Montréal*, In : Gauthier M., Gariépy M., Trépanier M.-O., *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme* :

Planification territoriale, débat public et développement durable [en ligne]. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, <<http://books.openedition.org/pum/14061>>. DOI: 10.4000/books.pum.14061.

Le Gales P., 2010, *Gouvernance*, In : Boussaguet L. et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Science Po, pp. 299-308.

Nevers J-Y., 1997, *Coopération et construction d'une capacité de gouvernement, Le concept d'urban regime chez Clarence Stone*, In : GAUDIN J-P. NOVARINA et al., *Politiques, Multipolarité, flexibilité, hiérarchies*, Paris, CNRS, 173 p.

Novarina G., 2003, *Plan et projet, L'urbanisme en France et en Italie*, Economica.

Ostrom E., 2010, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. De Boeck Supérieur.

Pinson G., 2009, *Gouverner la ville par le projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Science Po Les Presses, Paris.

Stoker G., Mossberger K., 1994, *Urban Regime Theory in Comparative Perspective*, In: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 12(2), pp.195-212

Stone C.N., 1993, *Urban Regimes and the Capacity to Govern. A political economy approach*, In: *Journal of Urban Affairs*, 15(1), p.1-28

Thomas M-P., Yenny F., Cumier S., 2017, *Portrait des usages des espaces publics des Plaines du Loup et carnet des recommandations conceptuelles pour le futur parc de quartier Métamorphose*, iConsulting, 22 p.

Ville de Lausanne, 2018, *Politique des quartiers : première étape. Réponse au postulat de Mme Natacha Litzistorf et consorts « Pour une politique des quartiers – de TOUS les quartiers ! », au postulat de M Pierre-Antoine Hildbrand et consorts « Pour l'étude d'un budget participatif à Lausanne et au postulat de M. Fabrice Moscheni et consorts « Plus de démocratie avec le budget participatif ». Rapport-préavis N°2018/12.*

Ville de Lausanne, 2007, *Charte de la participation*.

Willener A., 2016, *L'agir et l'espace social*, In : Wandeler B., (dir.), *Conceptualiser l'animation socioculturelle, Un agir professionnel en vue de la participation démocratique et de la cohésion sociale*, Genève : IES Editions, pp. 199-233