

La négociation

Son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire
et la protection de l'environnement



Edité sous la direction de
Jean Ruegg, Nicolas Mettan et Luc Vodoz



Egalement parus aux Presses polytechniques et universitaires romandes:

La construction sous contrôle?

Faut-il renforcer ou alléger l'aménagement pour mieux gérer les zones à bâtir?

Evaluation des politiques publiques en Suisse

Pourquoi? Pour qui? Comment?

Textes rassemblés par K. Horber-Papazian

Cet ouvrage est une publication des Presses polytechniques et universitaires romandes dont le but est principalement l'édition et la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, des universités romandes et d'autres universités francophones. Le catalogue de ces publications peut être obtenu aux:

**Presses polytechniques et universitaires romandes,
Centre Midi, 1015 Lausanne, Suisse.**

ISBN 2-88074-234-X

© 1992, Presses polytechniques et universitaires romandes, CH - 1015 Lausanne.

Imprimé en Suisse.

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, interdite sous quelque forme ou sur quelque support que ce soit sans l'accord écrit de l'éditeur.

Table des matières

	Petite carte de visite de la C.E.A.T.	vi
	Liste des auteurs	vii
	Introduction <i>Jean Ruegg</i>	1
	Première partie: ETAT DES LIEUX	
CHAPITRE 1	Pratique de la protection de l'environnement au niveau cantonal <i>Pierre CHAUSSON</i>	15
CHAPITRE 2	Pratique de l'aménagement du territoire: entre planification et réalité <i>Christophe CUENI</i>	21
CHAPITRE 3	Mise en oeuvre de politiques à incidences spatiales: une entreprise difficile <i>Katia HORBER-PAPAZIAN</i>	31
CHAPITRE 4	Acteurs du changement social <i>Michel BASSAND</i>	49
CHAPITRE 5	Modalités d'intervention du public dans les choix d'aménagement: le point de vue du droit <i>Thierry TANQUEREL</i>	59
CHAPITRE 6	Place de la négociation dans les processus d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement <i>Nicolas METTAN</i>	79
CHAPITRE 7	Médiation des conflits liés à l'utilisation du sol <i>Jean RUEGG</i>	95
CHAPITRE 8	Trois exemples de mise en pratique de la négociation: Cas de la route nationale N9 <i>Jimmy DELALOYE</i>	109

	Plan de quartier «Les Fontaines» à Nyon <i>Espero BERTA</i>	121
	Fashion Trade Center à Toronto <i>Jean RUEGG</i>	128
	Seconde partie: ÉCLAIRAGES THÉORIQUES	
CHAPITRE 9	Possibilités de négociation en droit public suisse <i>Paul RICHLI</i>	137
CHAPITRE 10	Propriété, espace et territoire <i>Claude RAFFESTIN</i>	155
CHAPITRE 11	Principes de l'action publique et protection de l'environnement <i>Beat BURGENMEIER</i>	165
CHAPITRE 12	Des effets externes au marché des droits à polluer: place de la négociation en économie de l'environnement <i>Gonzague PILLET</i>	185
	Troisième partie: FONDEMENTS ET TECHNIQUES DE LA NÉGOCIATION	
CHAPITRE 13	Fondements théoriques de la négociation: dimensions et perspectives <i>Christophe DUPONT</i>	193
CHAPITRE 14	Peut-on se former à la négociation? <i>Lionel BELLENGER</i>	211
CHAPITRE 15	Négociation comme instrument de management dans l'entreprise <i>Alexander BERGMANN</i>	221

Quatrième partie:

OUVERTURES ET PERSPECTIVES

CHAPITRE 16	Quatre exemples d'instruments ou de processus pour encadrer la négociation:	
	Processus de décision mis en place pour l'implantation d'une installation de stockage pour déchets stabilisés	231
	<i>Michel REY</i>	
	Ilot urbain comme unité d'intervention propice à la négociation	240
	<i>Gilles GARDET</i>	
	Plan d'aménagement local comme instrument d'aide à la négociation: l'exemple de Jongny	250
	<i>Jacques MACQUAT</i>	
	Vers un nouveau type de règlement du plan d'affectation communal	256
	<i>Urs ZUPPINGER</i>	
CHAPITRE 17	Droit réflexif: pour une approche du droit qui favorise la négociation	265
	<i>Helmut WILLKE</i>	
CHAPITRE 18	Enjeux et limites du recours à la négociation	279
	<i>Luc VODOZ</i>	
CHAPITRE 19	Entre autonomie et interdépendance: quelques éléments de synthèse	297
	<i>Jean REMY</i>	

Petite carte de visite de la C.E.A.T.

La C.E.A.T. (Communauté d'études pour l'aménagement du territoire) a été créée en 1975 par les cantons de Suisse romande sur proposition de la CUR (Conférence universitaire romande).

Bénéficiant de l'appui et de la collaboration de l'EPFL (Ecole polytechnique fédérale de Lausanne) et des universités, elle développe des activités d'enseignement et de recherche et exécute des mandats pratiques dans les domaines du développement économique régional, de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Elle est également une plateforme d'échanges et de discussions pour les spécialistes, les professionnels, les responsables politiques et administratifs ainsi que pour les scientifiques travaillant dans ces domaines.

Les activités de la C.E.A.T. sont définies par un Conseil composé de représentants des cantons de Suisse romande, de Berne et du Tessin et actuellement présidé par M. Dominique Föllmi, conseiller d'Etat à Genève. Elles sont mises en oeuvre par une équipe pluridisciplinaire (aménagiste, architecte-urbaniste, économiste, géographe, ingénieur, juriste, politologue) dirigée par M. Michel Rey.

La C.E.A.T. a organisé quatre séminaires de 3^e cycle sur les thèmes suivants:

- le plan directeur cantonal (1981-1982);
- la gestion des conflits intégrée à l'aménagement local (1984);
- l'évaluation des politiques publiques en Suisse (1988);
- la négociation en aménagement du territoire et pour la protection de l'environnement.

Ce livre, qui rassemble les contributions au séminaire de 3^e cycle sur la négociation tenu en automne 1991, s'inscrit dans un cadre de réflexions que la C.E.A.T. poursuit dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

Liste des auteurs

Michel BASSAND	professeur de sociologie, Institut de recherche pour l'environnement construit (IREC), EPF-Lausanne.
Alexander BERGMANN	professeur, Ecole des hautes études commerciales (HEC), Université de Lausanne.
Lionel BELLENGER	professeur, HEC, et consultant à IDEP-CELER, Paris.
Espero BERTA	économiste, urbaniste de la ville de Nyon.
Beat BURGENMEIER	professeur, Département d'économie politique, Université de Genève.
Pierre CHAUSSON	chef du Service cantonal vaudois des eaux et de la protection de l'environnement, Lausanne.
Christophe CUENI	juriste, Office de l'aménagement du territoire du canton de Berne, Bienne.
Jimmy DELALOYE	ingénieur, chef du Service des routes nationales, Sion.
Christophe DUPONT	directeur du L.E.A.R.N. (Laboratoire d'Etudes Appliquées et de Recherches sur la Négociation), Lille, et consultant CRC CONSEILS ASSOCIES.
Gilles GARDET	urbaniste-aménagiste, bureau Bonnard & Gardet, Genève.
Katia HORBER-PAPAZIAN	professeur suppléant, Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne.
Jacques MACQUAT	architecte-urbaniste, Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (C.E.A.T.), Lausanne.
Nicolas METTAN	économiste-aménagiste, C.E.A.T., Lausanne.
Gonzague PILLET	économiste, Institut Paul Scherrer, Villigen, et ECOSYS S.A., Carouge.
Claude RAFFESTIN	professeur, Département de géographie et Centre d'écologie humaine de l'Université de Genève.
Jean REMY	professeur de sociologie, Université Catholique de Louvain-la-Neuve.
Michel REY	économiste, secrétaire général de la C.E.A.T., Lausanne.
Paul RICHLI	professeur de droit administratif, Haute Ecole de St-Gall.
Jean RUEGG	géographe-aménagiste, C.E.A.T., Lausanne.
Thierry TANQUEREL	juriste, chargé de cours à l'Université de Genève.

Luc VODOZ	politologue, C.E.A.T., Lausanne
Helmut WILLKE	professeur de sociologie du droit, Université de Bielefeld.
Urs ZUPPINGER	architecte-urbaniste, bureau Urbaplan, Lausanne.

INTRODUCTION

Jean RUEGG

Cet ouvrage fait suite au séminaire de troisième cycle que la C.E.A.T. (Communauté d'études pour l'aménagement du territoire) a organisé en automne 1991, sous l'égide de la CUR (Conférence universitaire romande). Il rassemble l'ensemble des contributions qui y ont été présentées, selon une structure légèrement différente.

L'introduction vise deux objectifs:

- proposer une justification, parmi plusieurs possibles, au choix du thème de la négociation dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement;
- préciser la logique qui organise ce livre.

1. JUSTIFICATION DU THÈME DE LA NÉGOCIATION

Le présent ouvrage traite de la négociation appliquée aux domaines de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement. Pourquoi s'intéresser simultanément à ces deux domaines? Parce qu'ils

entretiennent entre eux d'étroites relations d'interdépendance qui apparaissent tant au niveau des textes de loi que des pratiques qui en découlent.

Nous privilégions toutefois les réflexions et les projets relevant de l'aménagement du territoire car cette dernière préoccupation nous paraît plus globale. La protection de l'environnement ne constitue que l'un des aspects, certes de plus en plus important, dont doit tenir compte l'aménagement du territoire.

1.1 Distinction entre utilisation et affectation du sol

Pour situer le contexte de la négociation, il est utile de s'appuyer sur la pratique. En Suisse par exemple, l'idée qui est largement répandue est celle d'un surdimensionnement de la zone à bâtir. Pourtant, nombreuses sont les administrations cantonales qui doivent répondre à des requêtes communales pour étendre cette même zone à bâtir. Or, dans bien des cas, le constat d'un surdimensionnement de la zone à bâtir et la demande d'une extension de la zone à bâtir sont deux phénomènes qui s'expliquent relativement facilement et qui ne sont pas si paradoxaux. Comment expliquer ceci?

Tentons de faire la distinction entre l'affectation d'un terrain et son utilisation réelle:

- L'affectation d'un terrain correspond à l'utilisation du sol souhaitée par les pouvoirs publics (autorités communales et cantonales). Elle figure au plan d'affectation.
- En revanche, l'utilisation caractérise l'utilisation réelle qu'un propriétaire foncier fait de son bien-fonds. Elle est observable dans le terrain.

Souvent, l'affectation correspond à l'utilisation. Mais, lorsque ce n'est pas le cas, ni les instruments de l'aménagement, ni la loi ne permettent de garantir la concordance entre affectation et utilisation.¹ Une fois que son terrain se trouve en zone à bâtir, le propriétaire foncier est

¹ Au niveau fédéral, le projet LAT-74, repoussé par le peuple en 1976, permettait d'éviter cet écueil en autorisant les pouvoirs publics à exproprier pour motif d'aménagement. Cette clause a disparu dans le texte de loi entré en vigueur en 1980. Sur le plan cantonal, seuls deux cantons ont repris l'expropriation pour motif d'aménagement. Il s'agit des cantons de Bâle-Ville et de Neuchâtel. Dans ce dernier canton, il n'y a pas, cependant, d'exemple où cette disposition aurait été utilisée pour réduire un décalage entre utilisation et affectation du sol.

libre de le vendre ou de le réaliser, comme bon lui semble.² Le propriétaire foncier se trouve, pratiquement, dans une situation de monopole qui est imprenable.

Par conséquent, il n'est pas si contradictoire de se trouver simultanément face à une zone à bâtir surdimensionnée et face à une demande d'extension de cette même zone à bâtir. La première situation signifie en effet que les zones à bâtir, qui sont définies dans le plan d'affectation, sont trop grandes. La seconde suggère en revanche que les terrains sis en zone à bâtir, et qui sont potentiellement constructibles, ne sont pas effectivement réalisés. Pour des raisons multiples³, ces terrains ne sont pas disponibles car tel est le voeu de leurs propriétaires.

Cet exemple est intéressant d'abord parce qu'il décrit un problème réel auquel les aménagistes suisses sont confrontés (voir la prise de conscience d'un « gaspillage » du sol et d'une consommation excessive de ce bien) et ensuite parce qu'il permet d'aller plus loin. Derrière le décalage entre utilisation et affectation, n'y a-t-il pas un problème plus général qui est celui de la concordance entre le plan, ou la planification, et la réalité (chap. 2)? Et cette notion de concordance ne pose-t-elle pas alors aussi la question corollaire de l'efficacité de l'action publique qu'elle soit de nature aménagiste ou environnementaliste?

Pour le moment, nous suggérerons simplement que la négociation pourrait être un moyen pour tenter de réduire le décalage entre utilisation et affectation du sol.

1.2 Aménagement de degré 1 versus aménagement de degré 2

Derrière les termes d'affectation et d'utilisation, se cachent deux autres concepts.

L'utilisation fait référence à ce que nous nommons « aménagement de degré 1 ». A l'aménagement de degré 1 correspond l'aménagement de l'espace, lequel est, par prolongement, comparable au territoire défini par Raffestin [1980: 129 ss]. Il est cet aménagement aussi vieux que l'histoire des hommes...

² Cette liberté est quelque peu restreinte. Outre le cas déjà mentionné des cantons de Bâle-Ville et de Neuchâtel, la jurisprudence récente contient aussi des exemples de dézonage (déclassement d'un terrain) qui n'ont fait l'objet d'aucun dédommagement financier.

³ Parmi ces raisons, nous pouvons citer la rétention à des fins spéculatives ou patrimoniales (cf. cas du propriétaire qui garde des terrains en zone à bâtir pour sa descendance).

... «réalisé (mais non toujours consciemment imaginé) par le concours des groupes sociaux et économiques à qui l'opération pouvait servir» [Bergier 1980: 6].

L'aménagement de degré 1 résulte donc de la concrétisation de projets, individuels ou non, qui s'agencent dans l'espace sans qu'il n'y ait aucune volonté politique ou publique de les organiser. Il précède donc l'AT (aménagement du territoire) comme politique publique.

Quant à l'affectation, nous l'associons à ce que nous appelons «aménagement de degré 2». Par construction, l'aménagement de degré 2 résulte de l'«aménagement de l'aménagement de l'espace». Il provient d'un projet public, établi au nom d'un intérêt public, dont le champ d'action est le territoire. L'aménagement de degré 2 est une politique publique mise en place par l'Etat pour contrôler d'abord et orienter ensuite la production des territoires résultant de l'aménagement de degré 1. Il est synonyme d'AT.

Même s'il relève d'un intérêt public, l'aménagement de degré 2 est pertinent seulement s'il prend en compte les utilisations réelles du sol, c'est-à-dire les espaces appropriés par des acteurs qui poursuivent des intérêts particuliers. L'AT, ou aménagement de degré 2, est en situation de dépendance et de postériorité par rapport à l'aménagement de degré 1 [Ruegg 1988].

L'inscription simultanée dans la Constitution suisse des articles 22ter et 22quater semble appuyer cette interprétation. L'article 22quater sert de pierre angulaire à l'édifice de l'AT en Suisse. Il ouvre la voie aux plans d'aménagement que les cantons sont appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire (art. 22quater, al. 1). Mais son adoption est couplée à l'article 22ter qui, lui, garantit la propriété privée et l'assimile clairement à une liberté individuelle (art. 22ter, al. 1).⁴ L'agencement même de l'article 22 de la Constitution ne confirmerait-il pas la dépendance de l'AT par rapport à la propriété privée tant chronologiquement que hiérarchiquement (la garantie de la propriété - 22ter - vient avant l'AT - 22quater)? N'est-ce pas là une façon évidente de rappeler que l'AT ne peut pas être mis en oeuvre sans respecter une certaine compatibilité avec l'institution de la propriété foncière?

De ces développements rapides, nous pouvons alors retenir que le décalage entre utilisation et affectation du sol paraît irréductible. Il est

⁴ Ceci ne signifie pas pour autant que la propriété privée n'était pas déjà garantie par l'ordre constitutionnel suisse. Mais tout comme la liberté individuelle, elle figurait, avant l'adoption de l'article 22ter, au titre de garantie non écrite.

possible de le limiter, au mieux. En revanche, il est impossible de le supprimer.⁵

Nous pourrions alors suggérer, grossièrement, trois modèles pour tenter de réduire le décalage entre affectation et utilisation du sol:

- Un premier modèle reviendrait à limiter la portée de l'AT dont la faisabilité serait déterminée par les exigences découlant de l'institution de la propriété privée.
- Un second modèle consisterait à accroître la réglementation et l'aspect normatif de l'AT afin d'augmenter sa capacité à contrôler et à orienter l'aménagement de l'espace. Cependant, un tel modèle paraît ignorer l'extrême difficulté à réduire l'écart entre affectation et utilisation. Il risquerait de gonfler sans cesse, et peut-être en vain, un appareil procédurier et réglementaire qui, bien que toujours complété, n'en restera pas moins toujours incomplet.
- Le troisième modèle est celui que nous prônons dans le cadre de cet ouvrage. Admettant que l'AT est en situation de dépendance par rapport à l'aménagement de l'espace, ce modèle incite plutôt l'acteur public en charge de l'AT à utiliser les marges de manœuvre et d'interprétation offertes par cette politique publique comme moyens de mise en oeuvre.

1.3 Négociation comme moyen de mise en oeuvre de l'AT

Revenons à un exemple. Mettez-vous à la place du responsable politique du dicastère de l'AT d'une commune quelconque. Admettons que la commune, représentée par sa population et ses autorités, a accepté toute une série d'objectifs relatifs à son urbanisation. Ces objectifs figurent au plan directeur communal. Même si ce document n'est pas aussi contraignant que le plan d'affectation et son règlement d'application, il lie les autorités entre elles. Vous êtes donc le premier concerné par la mise en application de ces objectifs puisqu'en cas d'échec, vous pourriez bien le payer par une non-réélection. Comment vous y prendre? En reprenant les trois modèles brièvement présentés ci-dessus, nous pouvons imaginer trois comportements différents:

⁵ Ce point de vue est évidemment influencé par le contexte social et politique dans lequel nous vivons. La démocratie est intimement liée au respect des libertés individuelles. Or, parmi ces libertés, se trouve aussi celle de produire et de s'approprier un espace.

- Vous pouvez adopter un profil bas, ne pas trop vous faire remarquer, admettre que les objectifs étaient un peu prétentieux et espérer que personne ne vous en voudra aux prochaines élections.
- Vous pouvez vous montrer plus dynamique et réclamer des moyens pour réaliser les objectifs (nouvelle politique fiscale, droit d'expropriation, etc.). Dans le meilleur des cas, tout se passera bien. Vous perdrez, au pire, un peu de votre popularité. Mais, et cela est plus vraisemblable, ces moyens vous seront refusés. Ou alors vous vous trouverez dans l'incapacité de les appliquer, en raison de blocages multiples et divers. Il ne vous restera alors plus qu'à jouer le rôle de celui qui avait trouvé la solution mais qui est resté incompris, comme d'habitude. Or, en AT, il ne sert à rien d'avoir raison tout seul!
- Enfin vous pouvez, à l'intérieur du cadre existant, chercher à avoir un rôle plus stratégique en essayant d'inciter ou de convaincre les propriétaires à se comporter d'une manière qui soit compatible avec les objectifs que vous poursuivez au nom de l'autorité communale.

C'est cette dernière approche que nous suggérons. Non pas parce qu'elle est facile à réaliser. Non pas parce qu'elle est toujours faisable. Mais plutôt parce qu'à moyen ou à long terme, elle paraît être la plus prometteuse, en termes d'efficacité notamment. Cette approche n'implique pas obligatoirement de traiter de la négociation. Nous verrons que celle-ci n'est pas toujours possible (chap. 18). De manière plus large, une telle approche renvoie plutôt à une responsabilisation qui passe par une mise en valeur et une utilisation constante de la marge de manoeuvre dont les aménagistes disposent dans l'exercice de leur fonction. A partir de là, nous aurions pu tout aussi bien mettre l'accent sur les politiques foncières, ou sur les politiques incitatives, ou sur toute autre initiative qui va dans le sens de l'utilisation de la marge de manoeuvre précitée. Si finalement la négociation a été retenue, c'est plutôt pour d'autres raisons:

- La négociation, c'est un état d'esprit. Pour l'agent de la mise en oeuvre de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement, être sensible à la négociation, c'est accepter l'impossibilité de tout faire tout seul. C'est accepter aussi sa dépendance vis-à-vis d'autres partenaires privés ou publics qui interviennent dans les processus de mise en oeuvre de ces politiques publiques (chap. 4, notamment).
- La négociation, c'est découvrir, parfois, des solutions supérieures à celles que l'on avait imaginées (chap. 8).

- La négociation, c'est un ensemble de techniques qui devraient faire partie du bagage de l'acteur public, qu'il soit au service d'une collectivité publique ou membre d'un exécutif communal ou cantonal (chap. 13 à 15).

2. ORGANISATION DE L'OUVRAGE

2.1 Contenu de la première partie

Avant d'aborder de front le thème de la négociation, il faut planter le décor, décrire le contexte. C'est l'objet de la *première partie* du livre.

L'aménagement du territoire et la protection de l'environnement sont deux politiques publiques. Les deux premiers textes donnent alors quelques éclairages quant à leur mise en oeuvre. Pierre Chausson et Christophe Cueni, qui exercent tous deux des responsabilités au niveau cantonal, le premier dans un service de la protection de l'environnement et le second dans un office d'aménagement du territoire, insistent sur les difficultés qu'ils rencontrent dans leur pratique.

En examinant les politiques publiques à incidences spatiales, Katia Horber-Papazian poursuit la réflexion. Elle identifie plusieurs freins à la mise en oeuvre de ces politiques publiques. Le premier constat est alors assez pessimiste. A l'heure actuelle, les situations de blocage ou de concurrence entre politiques publiques sont toujours plus fréquentes.

Ce constat est aussi confirmé par d'autres analyses. Ainsi, sur le plan politique, Michel Bassand suggère que le processus de décision lié à l'élaboration, à l'approbation et à la mise en oeuvre est souvent incertain quant au nombre et à la qualité des acteurs qui y participent. Pour ce faire, il décrit les mécanismes utilisés par un groupe d'individus non structuré pour s'imposer comme un partenaire incontournable du jeu politique et social dans le cadre de la restructuration du quartier des Grottes à Genève.

Quant à l'apport de Thierry Tanquerel, il est tout aussi essentiel. Cet auteur rappelle les contraintes dues au système juridique et aux principes démocratiques qui guident les processus de décision en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

Le texte de Nicolas Mettan offre une première synthèse. Dans le cadre de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, la négociation existe. Elle est déjà pratiquée, même si on a de la peine à l'avouer. D'ailleurs, elle est encore souvent menée d'une façon confidentielle et peu transparente. Cependant, la négociation paraît détenir un potentiel intéressant pour contourner les écueils identifiés. Au-

delà des contraintes, des blocages et des difficultés, la négociation a un rôle à jouer et une place à prendre, même s'il faut convenir, avec Thierry Tanquerel, que ce rôle et cette place sont circonscrits par le cadre du droit.

Jean Ruegg suggère que la négociation ne peut pas être retenue telle quelle. Pour être utile à nos pratiques, elle doit être intégrée dans une réflexion qui porte sur une conception de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement et sur la recherche de processus *ad hoc* permettant d'élaborer et de choisir une ou des solutions.

Enfin, trois exemples de négociation permettent de mieux comprendre ce qu'elle peut apporter à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement.

Jimmy Delaloye présente le cas de la N9 en Valais, où le recours à la négociation a permis de trouver une solution qui satisfait les milieux intéressés et qui est supérieure, sur le plan de la protection de l'environnement, à ce que les ingénieurs avaient imaginé selon des critères liés aux seules techniques routières.

Espero Berta rend compte de la manière dont la ville de Nyon calcule et négocie avec les promoteurs les plus-values que peut générer une décision politique telle que l'augmentation de la densité de zones à traiter par plans de quartier.

Quant à Jean Ruegg, il rapporte une expérience menée à Toronto. Là, les autorités sont soucieuses de soutenir l'industrie de la mode. Mais, faute de moyens politiques et économiques à court terme, elles se voient dans l'obligation de composer avec des partenaires privés. Or, les intérêts de ceux-ci, à moyen et à long terme, paraissent peu compatibles avec les intérêts de l'industrie.

2.2 Contenu de la seconde partie

La *seconde partie* aborde un certain nombre de questions que le recours à la négociation pose en termes de droit (légalité, égalité de traitement, risque du précédent, absence d'intérêt public) et d'opportunité politique (rôle de l'Etat, statut de la propriété privée, principes de l'action publique).

Paul Richli présente d'abord les possibilités de négociation en droit public suisse. Le droit limite le recours à la négociation. Il faut respecter les principes fondamentaux du droit. Cependant, la négociation n'est pas incompatible avec le droit. L'auteur conclut même son intervention en appelant à une promotion du recours à la négociation qui «*rend l'Etat plus humain et plus tangible pour le citoyen*».

La contribution de Claude Raffestin permet d'entrevoir d'autres éléments de réponse. En montrant que la production du territoire est un processus collectif tandis que le droit de propriété ressort d'une action privée, il met en évidence un déséquilibre important. Les externalités positives, comme la plus-value foncière, sont concentrées pour le seul bénéficiaire du propriétaire, tandis que les externalités négatives de la propriété sont diffusées sur la collectivité. L'intérêt de cette analyse est qu'elle permet de re-«légitimer» le principe du prélèvement de la plus-value, principe dont l'application pourrait justement faire l'objet de négociations.

Dans son article, Beat Bürgenmeier rappelle que l'opposition entre l'économie de marché et l'Etat n'est pas fondée. En matière de préservation du milieu vital par exemple, les instruments de l'économie de marché ne suffisent pas. L'action publique liée aux mécanismes de décisions collectives est nécessaire. Ce qui incite à se demander si la négociation pourrait faire le lien entre l'économie de marché et l'intervention de l'Etat. Il pourrait être en effet judicieux d'utiliser la négociation comme moyen d'internaliser un certain nombre de déséconomies issues du fonctionnement du marché.

Gonzague Pillet répond à cette dernière question par l'affirmative. Pour lui, la négociation peut servir de pont entre l'économie de marché et l'intervention de l'Etat. Mise en place par ce dernier, la négociation relève d'un principe fondamentalement économique. La proposition de Gonzague Pillet de créer un marché des externalités qui, en matière de protection de l'environnement, pourrait prendre la forme d'un marché des droits à polluer, mérite en tout cas d'être discutée.

2.3 Contenu de la troisième partie

La *troisième partie* traite de la négociation, sous deux angles complémentaires.

Christophe Dupont replace la négociation dans sa dimension théorique en abordant des questions liées à son origine, à ses domaines de développement et d'application, à ses potentialités et à ses spécificités. Il offre une conception stimulante où la négociation est vue comme «*l'une des options, dans l'ensemble des systèmes de décision, qui s'ouvre au décideur*».

Les interventions de Lionel Bellenger et d'Alexander Bergmann traitent plus directement des techniques et de l'art de la négociation. Elles offrent des pistes à qui souhaite devenir un utilisateur ou un praticien de la négociation.

2.4 Contenu de la quatrième partie

Pour conclure, la *quatrième partie* se veut plus prospective.

Une série d'exemples suggère d'abord des types de démarche ou d'instruments qui pourraient aider les agents de la mise en oeuvre de la politique de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement à pratiquer la négociation.

Michel Rey décrit ainsi le processus *ad hoc* que la C.E.A.T. est en train de développer pour le compte des cantons romands, lesquels sont à la recherche de sites pour implanter une installation de stockage de déchets stabilisés.

Gilles Gardet, Jacques Macquat et Urs Zuppinger développent plusieurs propositions qui montrent que le recours à la négociation demande un retour à la planification directrice. Mais celle-ci doit être revisitée, actualisée, car la première génération des plans directeurs a fait son temps! Dans ce contexte, Gilles Gardet suggère la définition de principes directeurs à l'échelle de l'îlot urbain. Jacques Macquat plaide pour un système de fiches d'aménagement de détail qui concrétisent les objectifs sectoriels définis au niveau du plan directeur et servent de valeurs de référence lors de la discussion de projets concrets. Enfin Urs Zuppinger propose l'élaboration de cahiers des charges qui contiendraient «*des règles impératives (à respecter dans leurs principes et dans leurs détails), dispositives (à respecter dans leurs principes) et indicatives (ayant valeurs d'indications)*».

Helmut Willke ouvre des perspectives dans le domaine du droit et met sur le tapis la notion de *droit réflexif*. L'existence, dans nos sociétés, de sous-systèmes complexes hautement spécialisés et différenciés conduit à un paradoxe. Ces sous-systèmes développent conjointement leur indépendance: ils cherchent à accroître leur capacité d'autonomie, et leur interdépendance: les sous-systèmes spécialisés ne sont viables que combinés les uns avec les autres. Face à ce constat, l'auteur avance que la négociation s'impose pour gérer l'interdépendance. Comme d'autres disciplines, le droit a alors besoin de formes et de programmes qui supportent la négociation.

L'article de Luc Vodoz vise à relever certaines constantes inhérentes à toute négociation, ainsi qu'à en cerner les limites. Or traiter des limites de la négociation permet aussi de mieux identifier les situations où elle semble prometteuse, sans pour autant ignorer les questions réelles que son utilisation soulève en termes d'équité, de maîtrise de l'information et d'évolution du politique.

Enfin, il appartient à Jean Remy de clore cet ouvrage. Comme son titre l'indique, sa contribution n'apporte que quelques éléments de syn-

thèse. Le caractère somme toute assez nouveau de la négociation dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement suggère en effet que le débat n'est pas terminé. Il mérite d'être poursuivi d'autant que, comme la diversité des contributions à ce livre l'illustre, il intéresse des personnes provenant de champs disciplinaires fort différents. Un tel intérêt ne mérite-t-il pas d'être soutenu, à l'heure où l'interdisciplinarité est sur toutes les lèvres?

REMERCIEMENTS

Cet ouvrage n'aurait pas vu le jour sans la diligence de tous les intervenants au séminaire, qui nous ont remis les textes de leurs contributions dans les meilleurs délais. Nous les en remercions vivement. Parce qu'ils nous ont permis d'oeuvrer dans les meilleures conditions, nous tenons aussi à remercier l'équipe de la C.E.A.T. de son soutien intellectuel, moral et logistique, Michel Rey de la confiance témoignée pour la conception, l'organisation et la réalisation du séminaire et de ce livre et Michèle Wehrli de sa disponibilité, de son efficacité et de ses talents pour négocier les choses qui comptent vraiment.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- BERGIER, J.-F. 1980. Histoire et aménagement du territoire, de quelques expériences de la Suisse médiévale. *Disp* 56: 6-13.
- DFJP/OFAT. 1981. *Etudes relatives à la loi sur l'aménagement du territoire*. Berne: OFAT.
- RAFFESTIN, C. 1980. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: Litec.
- RUEGG, J. 1991. Médiation des conflits d'utilisation du sol et aménagement postmoderne. *Disp* 106: 28-33.
- _____. 1988. Les intérêts des particuliers: l'essence de l'aménagement du territoire. *Disp* 94: 5-9.

Première partie

ETAT DES LIEUX

***PRATIQUE
DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
AU NIVEAU CANTONAL***

Pierre CHAUSSON

1. INTRODUCTION

On pourrait commencer par une boutade en affirmant: «l'environnement est bon, la procédure le corrompt», ou encore: «l'environnement est étouffé par son environnement». Il est en effet difficile pour quelqu'un qui est confronté à la pratique de la protection de l'environnement de ne pas laisser paraître quelques traces d'agacement et de découragement.

Nouvelle ruée vers l'or, nouveau moyen politique utilisé avec subtilité ou démagogie et accepté avec une passivité surprenante par une masse silencieuse qui n'en voit que les aspects culpabilisants ou financiers, la protection de l'environnement met en évidence des limites dans les structures hiérarchiques, politiques et administratives.

Paradoxalement, la protection de l'environnement demande à pouvoir bénéficier de mesures immédiates alors qu'elle se trouve ligotée

dans une masse de mesures qui devraient lui être favorables et ne font que l'entraver. A mon sens, un constat s'impose. L'indispensable notion de pondération des intérêts permettant la prise de décision raisonnée et raisonnable est rendue inapplicable par la multiplication de textes et de mesures, souvent contradictoires, ayant pouvoir de veto.

Par leur existence même, des dispositions légales vont à l'encontre de la pratique normale d'une pesée d'intérêts faite dans l'esprit de la loi sur la protection de l'environnement. A l'appui de cette affirmation, je ne citerai que la nécessité des autorisations spéciales de tous types sans lesquelles aucune décision globale ne peut être prise. Vous permettrez à un militaire de milice retraité de jeter un regard nostalgique sur une période de sa vie dans laquelle il avait le privilège de n'avoir qu'un patron, qu'une ligne directrice, des moyens précis et, contrairement à ce que disent les mauvaises langues, une technique de prise de décision logique et structurée. L'ancien ingénieur industriel éprouve les mêmes sentiments.

Qu'en est-il au niveau de la pratique de la protection de l'environnement sur le plan cantonal vaudois?

2. ORGANISATION DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT SUR LE PLAN CANTONAL

En premier lieu, une question d'organisation. La mise en place d'une structure administrative pour l'exécution des tâches de protection de l'environnement s'est heurtée dès l'abord à une notion politique: prépondérance ou répartition. Fallait-il donner tout le poids, dans le sens porteur électoralement, de la protection de l'environnement à un seul service, partant à un seul département et en conséquence à un seul parti, ou au contraire répartir un certain nombre de missions constitutives de la mission globale entre différents services? L'adoption du deuxième terme de cette alternative a permis de conserver sans trop de modifications des structures déjà en place. Elle a permis d'éviter la création d'une entité pléthorique. Elle a satisfait un compromis politique. Elle a surtout, c'était le but visé par les administratifs, permis de mettre en place un système qui ne fonctionne pas si mal, relativement souple bien que difficile à coordonner. Il manque cependant une structure de coordination centrale pour le suivi des gros dossiers en particulier. Les services impliqués aujourd'hui dans la protection de l'environnement sont:

- le Service de lutte contre les nuisances qui est responsable de la protection de l'air et des mesures visant à maîtriser les impacts du bruit et qui traite des toxiques;

- le Service des routes et autoroutes qui conserve la responsabilité des mesures de bruits en relation directe avec les routes nationales;
- le Service des forêts et de la faune qui veille au respect des législations de son ressort comme l'indique son nom;
- le Service des eaux et de la protection de l'environnement qui assure le respect des mesures de protection en termes d'eaux de surface, d'eaux souterraines, d'eaux usées urbaines et industrielles, de déchets urbains, industriels et spéciaux, de décharges, de protection de la nature;
- la Commission interdépartementale pour la protection de l'environnement recueille les préavis des divers services, conseille les demandeurs, établit une synthèse à l'attention de l'autorité compétente dans le cadre des projets soumis à étude d'impact.

Pour illustrer brièvement les procédures et les difficultés auxquelles le Service des eaux et de la protection de l'environnement doit satisfaire et vaincre, prenons le cas de la mise en place de déchetteries ou la gestion des décharges, deux sujets qui sont intimement liés.

3. EXEMPLES PRATIQUES

3.1 Déchetterie

Le problème des déchets devient lancinant. Il est absolument indispensable de lui apporter une solution viable et raisonnable. Je laisserai volontairement de côté l'aspect philosophique, les velléités de changer notre société par le biais de pressions des associations diverses utilisant toutes les manoeuvres dilatoires que la législation met à leur disposition pour nuire à la réalisation de projets d'intérêt général et auxquelles nous laissons trop souvent le beau rôle.

Au stade de l'analyse du processus déchets, on peut définir diverses étapes: consommation, production, tri, recyclage, élimination. En se penchant sur l'aspect élimination, on peut examiner plusieurs variantes allant du «ruclon» à la mise en décharge dans les installations hautement sophistiquées en passant par l'usine d'incinération. Il s'agit d'intervenir au niveau des personnes, des communes, des cantons et de la Confédération, en veillant toutefois à ne pas mélanger ces différentes instances.

Une des spécialités nationales est l'Emmental, reconnaissable à ses trous. Notre territoire par contre manque de trous. Les trous d'antan sont pleins, ils ne permettent plus de recevoir ni la quantité, ni la qualité des

déchets que l'on voudrait bien y mettre, parce que c'est plus pratique, plus avantageux, plus confortable, ne demandant des efforts ni à la population ni à l'imagination de l'autorité. Il est donc urgent de mettre en place un système de récolte sélective alliant la non exigence de trou, la possibilité de sélection pour recyclage, la durabilité puisque, comme le tonneau des Danaïdes, une déchetterie bien gérée ne se remplit jamais. Ne restent donc pour le trou que des déchets totalement inertes. Nos autorités communales, conscientes de ce processus, s'attaquent de toute part à la résolution du problème. Les conseils communaux incitent les municipalités réticentes à entreprendre «quelque chose», nous sommes dans le canton de Vaud. La solution est logiquement trouvée: installer une déchetterie sur la décharge communale actuelle. L'interpénétration de textes légaux commence alors à se faire sentir:

- La décharge actuelle est-elle autorisée?
- Dans quelle zone se trouve la décharge actuelle?

Si la réponse à la première question est positive, il s'agira alors d'adapter le texte de l'autorisation pour permettre l'installation de la déchetterie sur le site tout en respectant les termes d'exploitation de la décharge, voire de procéder à une affectation du sol.

Une nouvelle question se pose: la décharge correspond-elle aux définitions de l'Ordonnance fédérale sur le traitement des déchets (OTD)? En termes plus clairs, est-il envisageable de maintenir la décharge en activité en régularisant sa situation? Il est très probable que la réponse sera négative, ce qui nous ramène à l'examen de la zone dans laquelle se trouve la décharge actuelle, et par conséquent risque de remettre en question l'implantation de la nouvelle déchetterie.

La loi de l'ennui maximum conduit à la constatation que l'on se trouve en zone forestière, protégée par la loi fédérale sur les forêts de 1902! A de rares exceptions près, la commune doit alors abandonner son projet et chercher un nouvel emplacement.

Il faut passer par la création d'une zone d'utilité publique et, ce qui est grave, la population ne comprend pas ce qu'elle considère, à juste titre, comme des tracasseries administratives justes bonnes à donner du travail à des fonctionnaires. Il est en effet difficile d'expliquer aux citoyens d'une commune qu'après avoir décidé la création d'une installation propre à apporter une contribution notable à la protection de l'environnement, après avoir consenti un sacrifice financier relativement important, confirmé par une décision du législatif (conseil général ou conseil communal), il soit nécessaire de faire approuver par le Conseil d'Etat la pose de benues au pied d'un mur. Le citoyen se pose légitimement des questions sur l'emploi du temps de nos Conseillers au moment des grands débats sur l'Europe.

3.2 Absence de coordination entre les normes

Un autre exemple peut être tiré de la non-cohérence entre normes établies sur la base de différents textes légaux, voire même en application de la même base légale à des chapitres différents. Cette incohérence, résultant souvent plus d'un processus de mise bout à bout d'articles établis par des spécialistes chargés chacun de la rédaction de chapitres différents, que d'une volonté ou d'une obligation technique, peuvent conduire à l'impossibilité de mettre en pratique des solutions réalistes dans le traitement des déchets.

Pourquoi les normes tolérables à l'émission d'une cheminée de cimenterie sont-elles différentes si le combustible est constitué de fuel ou de déchets, alors que la température atteinte dans le processus de fabrication du Clinker est seule garante de la conformité du produit?

Dans un autre domaine, la planification territoriale met en pratique de grands principes d'urbanisation, de structures de développement. On examine avec soin les relations humaines, les proportions habitat-travail, l'impact sur l'environnement de la création d'une nouvelle zone habitable. Un vieux dicton, «Ta bourse commande ta bouche», devrait nous faire souvenir qu'à l'époque, tout développement se faisait en fonction des possibilités d'approvisionnement en eau. Il est rare qu'on s'en souvienne. Ces préoccupations sont repoussées trop souvent au stade d'après travaux.

Il est évident que tout nouveau développement va mettre en route la malédiction du cycle de l'eau: plus d'activité, plus de besoins en eau de boisson ou industrielle, recherche de nouvelles ressources, mise en oeuvre de nouveaux captages de sources ou pompages à la nappe, appauvrissement des eaux de surface ou des eaux souterraines, modification du régime hydraulique, baisse de qualité biologique.

4. POUR CONCLURE: LA NÉGOCIATION? POURQUOI PAS... MAIS AVEC DOIGTÉ

Ces quelques remarques rappellent qu'il existe un lien extrêmement étroit entre une politique globale et rationnelle de l'aménagement du territoire à notre disposition et la protection de l'environnement constitué par ce même territoire.

Ce n'est que sur la base d'un aménagement cohérent, raisonnablement planifié et envisagé à long terme que l'on pourra concrétiser la protection de l'environnement qui est le but final auquel aspirent tous les acteurs en présence, autorités, représentants des milieux économiques,

ligues de protection. Or, une telle réussite implique une pérennité des instances cantonales soustraites aux pressions politiques, une réelle volonté des collectivités publiques de s'unir en dehors de tout esprit de clocher et par-dessus tout un rétablissement du dialogue, donc de la confiance entre les partenaires en présence. La mise en oeuvre d'une politique de négociation est vraisemblablement un moyen d'atteindre ce but, pour autant qu'il en soit fait usage avec modération et doigté.

**PRATIQUE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE: ENTRE
PLANIFICATION ET RÉALITÉ**

Christophe CUENI

1. INTRODUCTION

D'une manière générale, les plans de quartier qui nous sont soumis représentent des planifications de qualité. Leur réalisation nous fait par contre souvent déchanter: la qualité a disparu ou ne se retrouve que dans une mesure moindre. D'où provient ce clivage entre les intentions du plan et la réalité construite?

L'Office de l'aménagement du territoire du canton de Berne a mandaté le Centre de recherches politiques suisses de l'Université de Berne pour éclaircir cette question. MM. L. Kummer et A. Vatter ont présenté une analyse (non publiée) *Der Vollzug von Ueberbauungsplänen* qui repose sur l'examen de trois cas et sur les interviews réalisées avec leurs acteurs principaux. Tout en puisant très largement dans cette étude, la contribution qui va suivre ne se limite qu'à quelques-uns de ses aspects.

2. SOURCES DE CONFLITS EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

2.1 Trois acteurs en conflit

Tout le monde s'accorde pour reconnaître que les conflits sont inévitables en aménagement du territoire. Leurs sources sont multiples: la prise en compte unilatérale d'intérêts, les difficultés de communications, les contraintes politiques et économiques provoquent autant de conflits qui peuvent gripper la planification et la réalisation d'un projet. Mais où le bât blesse-t-il?

Pour mieux cerner ces sources de conflits, il convient de les distinguer selon les acteurs engagés dans les procédures d'aménagement et de permis de construire. Ces procédures impliquent toujours trois acteurs principaux: la commune, les privés (promoteurs, propriétaires, investisseurs) et l'Office de l'aménagement du territoire. Les autres concernés (Monsieur et Madame Tout-le-Monde, les locataires, les associations de protection, par exemple) sont le plus souvent absents alors qu'ils mériteraient une attention toute particulière.

2.2 Sources de conflits au niveau de l'Office d'aménagement

Inaccessibilité du langage des aménagistes

Les professionnels tels que les juristes et les collaborateurs techniques de l'Office de l'aménagement du territoire s'expriment dans un langage propre à l'aménagement auquel les autorités communales, les promoteurs et la population ne sont pas habitués. Ils ont de la peine à transmettre leurs idées et leurs objectifs dans un langage compris de tous.

Ces difficultés de communication ne sont pas seulement dues à l'usage de termes techniques, mais aussi à des modes de pensée et à des objectifs différents.

Ainsi, par exemple, les communes ont d'abord en vue des objectifs à court terme (économie, fiscalité, etc.), alors que l'Office de l'aménagement du territoire se préoccupe d'objectifs à long terme et de questions juridiques et conceptuelles.

Au cours des discussions, cette incompréhension conduit à occulter des questions importantes sur le fond et à mettre en avant les intérêts propres. Les conséquences et les mésententes qui en résultent vont apparaître au plus tard au moment de la réalisation lorsque les intentions du plan sont remises en cause.

Méconnaissance de la situation locale

Nombreux sont les élus qui justifient des divergences entre le plan et la réalisation en arguant de prescriptions trop rigides qui ne tiendraient pas compte des circonstances locales.

2.3 Sources de conflits au niveau communal

Service des constructions: une bonne à tout faire

Malgré un nombre croissant de tâches et d'affaires auxquelles elles doivent faire face, les communes refusent de mettre à disposition les effectifs de personnel nécessaires. Il en découle que:

- les contrôles finaux sont faits avec retard ou de manière sommaire;
- les contrôles en cours d'exécution sont négligés;
- les inspecteurs de construction sont surchargés et peu motivés;
- les infractions ne sont que rarement sanctionnées.

Lobby des promoteurs: il fait la loi

Le service des constructions manque d'efficacité. Si les autorités communales entendent éviter des conflits, elles sont amenées en premier lieu à satisfaire les prétentions des groupes d'intérêts. Ceci est la conséquence directe de la représentation inégale des intérêts de l'aménagement et de la construction au niveau local. Pratiquement chaque commune a son lobby des réalisateurs, mais pas de lobby de l'aménagement qui veille au respect des plans.

Autorités communales: elles sont peu sensibilisées

Les autorités communales n'ont souvent pas de compréhension pour les conceptions d'aménagement du territoire. Des stratégies importantes pour réaliser les objectifs de l'aménagement du territoire (l'habitat groupé par exemple) se heurtent à l'incompréhension et à l'opposition des autorités, surtout à la campagne. Toute formation fait défaut aux élus communaux de milice.

Aménagistes: ils sont pointilleux

Parmi les élus communaux, l'avis est répandu que les lois fédérales et cantonales en matière d'aménagement du territoire et de construction sont trop abstraites et ne répondent pas aux besoins locaux. C'est pourquoi ils mettent l'accent sur une interprétation flexible. Le respect strict

des lois est considéré comme une ingérence dans les affaires de la commune. Aux yeux des autorités communales, ce sont avant tout les juristes qui retardent ou empêchent toute réalisation.

Il en découle la règle de comportement suivante: «nous connaissons très bien les lois, mais les adaptons cas par cas, au gré des circonstances locales».

Entre eux, les acteurs ne s'entredévorent pas

Au niveau communal, le système de milice n'a pas que des avantages. Les élus communaux ont tendance à attribuer les travaux à leur propre entreprise ou à celle de leur parenté ou de leurs connaissances. Les architectes et promoteurs attribuent eux aussi des travaux aux entreprises des élus des communes dans lesquelles ils travaillent.

Ainsi sont institués des rapports de dépendance. Il s'ensuit que personne n'est intéressé au respect strict des prescriptions. Les loups ne se mangent pas entre eux.

2.4 Sources de conflits au niveau des privés

Promoteurs: ils veulent une réalisation rapide et bon marché

Les promoteurs n'entrent en principe dans le jeu que dans la phase de réalisation d'un projet. Le temps et l'argent sont leurs principales préoccupations. La prise en compte des exigences de l'aménagement du territoire et des prescriptions ne sont que de fâcheuses restrictions qui retardent et renchérissent l'exécution.

Client: il est roi

Au début de la phase de réalisation, les promoteurs sont souvent déjà en tractation avec les locataires ou propriétaires futurs. Ces derniers expriment leurs attentes et leurs vœux. Les promoteurs, de peur de les perdre, sont enclin à leur donner satisfaction. Le marché prend le pas sur le respect des prescriptions. Les promoteurs se plient d'autant plus facilement aux vœux de la clientèle que les représentants des intérêts de l'aménagement du territoire sont absents dans cette phase.

Architectes: ils sont pris dans un carcan

Les prescriptions limitent la liberté d'action des architectes. Ceux-ci se sentent mis sous tutelle, alors qu'ils aimeraient donner une note personnelle aux constructions.

3. TROIS CONFLITS FONDAMENTAUX

3.1 Chacun veut profiter, mais aux autres de payer

Le principe est pourtant simple. Tous les intéressés devraient se soumettre à la maxime suivante :

«Je suis disposé à renoncer à des avantages personnels si des objectifs à long terme peuvent être réalisés de la sorte.»

La réalité est cependant différente. Tout le monde comprend l'utilité de l'aménagement du territoire, mais personne ne veut le voir appliqué sur son propre terrain. Ainsi, chacun entend profiter de ses avantages tout en attendant que les autres en supportent le prix.

3.2 Chacun considère le plan avec ses propres lunettes

Le conseil communal ressent souvent les objectifs d'un plan comme des restrictions qui, par exemple, peuvent provoquer le départ d'un bon contribuable. Les architectes se sentent enfermés dans un carcan de prescriptions. Les promoteurs voient dans les prescriptions une cause du renchérissement du coût de la construction. Les investisseurs voient leurs profits diminuer en raison des prescriptions.

Chacun des intervenants a ainsi tendance à négliger les problèmes et intérêts des autres.

Au début du processus, ce sont les aménagistes et les propriétaires qui dominent. Ils sont limités par les intérêts des autorités communales. Les autres acteurs sont négligés.

Lors de la phase de réalisation, les représentants de l'aménagement du territoire perdent toute influence. Les architectes, promoteurs et investisseurs sont au premier plan. Ils poursuivent d'autres objectifs que les aménagistes. Même s'ils ne peuvent pas complètement faire fi des prescriptions, ils les considèrent toutefois comme des conditions limitaires qu'ils peuvent modeler sans difficulté, à leur guise.

Les défenseurs des intérêts de l'aménagement du territoire ne disposent plus de possibilités pour influencer sur le processus de réalisation. Exception faite de la commune qui, toutefois, ne veut ou ne peut pas user de son pouvoir dans la pratique.

3.3 Cassure entre planification et réalisation

La séparation entre la planification et la réalisation est l'une des raisons majeures de l'échec d'un bon nombre de plans de quartier. Au

cours de la phase de planification, l'Office cantonal de l'aménagement du territoire exerce une influence relativement importante. Il peut intervenir au cours de l'examen préalable ou de la procédure d'approbation pour faire respecter les intérêts de l'aménagement du territoire.

Une fois les plans de quartier approuvés par les autorités communales et cantonales, une cassure se produit. L'Office de l'aménagement du territoire perd toute influence directe. Il peut certes encore exercer une certaine pression sur les autorités communales au cas où des prescriptions sont contournées de façon importante. Il n'exerce toutefois pratiquement pas son pouvoir, notamment pour ne pas empiéter sur l'autonomie communale.

Après la , à savoir une fois que le plan de quartier est approuvé, l'Office de l'aménagement du territoire reste au **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** La partie se poursuit avec les autorités communales et les préfets qui sont compétents pour octroyer les permis de construire, effectuer les contrôles et, le cas échéant, ordonner le rétablissement de l'état, conformément à la loi.

La position de force de l'Office de l'aménagement du territoire au cours de la première phase s'avère être un boomerang au cours de la deuxième. Les résultats obtenus souvent sous la pression du canton s'effritent. Les promoteurs et les propriétaires privés sont entre eux. En tant qu'employeurs et contribuables, ils jouent de tous leurs atouts. Ils interprètent les prescriptions afin d'atteindre le plus rapidement possible leurs objectifs et de la manière la moins coûteuse. Tous en profitent: la commune reçoit rapidement de nouveaux contribuables, les promoteurs réalisent rapidement des bénéfices. Il n'y a que l'idée du plan qui reste sur le tapis, faute d'arbitre.

4. PROPOSITIONS DE SOLUTIONS

En matière d'aménagement du territoire, les conflits sont légions. Que peut-on entreprendre pour que les plans soient mieux transposés dans la réalité? Quelles possibilités existent pour améliorer la communication entre personnes dont les intérêts divergent? Comment est-il possible d'arriver à une entente sur des objectifs sans que personne ne se sente écarté? Il n'existe pas de solution miracle. C'est pourquoi les solutions sont présentées sous forme de thèses.

Mais avant de les exposer, il convient de définir les règles du jeu qui ont guidé la recherche de ces solutions:

- *règle 1*; tous les intérêts doivent être pris en compte tout au long de chaque phase du processus;

- *règle 2*; dans un processus de décision, il ne devrait pas y avoir de gagnants et de perdants, mais uniquement des gagnants;
- *règle 3*; il y a des conflits qui n'en sont pas: ceux à l'origine desquels il y a des problèmes d'information ou de communication; ces conflits impropres doivent être évités;
- *règle 4*; dans les conflits proprement dits, qui sont des conflits d'intérêts, les acteurs doivent se comporter de manière à ce que les décisions soient prises au cours d'un processus soumis aux règles du fair-play, sans recours unilatéral au pouvoir.

4.1 Thèse 1: joindre planification et réalisation

La séparation stricte entre les phases de planification et de réalisation affaiblit la défense des intérêts de l'aménagement du territoire et empêche la transposition de ses idées. Il s'agit donc avant tout d'un manque de coordination qui peut être surmonté. Il faut ainsi que les aménagistes aient leur mot à dire jusqu'au moment de la pose de la dernière pierre. Il faut d'autre part que les architectes et les promoteurs puissent intervenir dès les premiers coups de crayon. Bref, aménagement et réalisation doivent être réunis: chacun des acteurs étant présent à chacune des phases du processus depuis la planification jusqu'à la réalisation. Chaque acteur participe individuellement au processus ou se fait représenter. Chacun peut agir lui-même. Il est cependant aussi concevable que la défense des intérêts soit confiée à un médiateur.

4.2 Thèse 2: tenir compte des intérêts de l'aménagement du territoire jusqu'à la fin du processus

Une fois la phase de planification terminée, l'Office de l'aménagement du territoire perd toute possibilité d'influence directe. La réalisation de bons plans de quartier peut être faussée sans qu'il puisse intervenir. Il faut donc que sa position soit renforcée et qu'il puisse le plus longtemps possible disposer d'un «droit de veto».

Il n'est guère réaliste d'obtenir aujourd'hui une modification de la loi accordant un plus grand pouvoir à l'Office de l'aménagement du territoire. Deux modifications pourraient toutefois prolonger son influence:

- Le plan de quartier et la demande de permis de construire sont sanctionnés en même temps. De la sorte, tous les acteurs peuvent faire valoir leurs intérêts jusqu'à la fin. Les conflits peuvent être résolus par négociation avant qu'ils ne deviennent virulents et ne retardent la réalisation.

- L'approbation de grands projets se fait par étapes. L'approbation d'une étape est soumise à la condition que les objectifs d'aménagement ont été parfaitement remplis au cours de l'étape précédente.

4.3 Thèse 3: négocier plutôt que réglementer

Plus le nombre des prescriptions est grand, plus elles sont contournées. Elles sont ressenties comme des restrictions exagérées à la liberté individuelle. Il convient de remplacer ce système par un autre qui, d'une part, garantit un certain minimum indispensable et, d'autre part, offre de la place à la négociation. Les minima légaux constituent en quelque sorte des glissières entre lesquelles existe une certaine liberté d'aménagement. La négociation en commun d'un arrangement permet une meilleure prise en compte des intérêts réciproques. Elle permet aussi d'améliorer les rapports entre les acteurs. Enfin, celui qui a contribué à définir des objectifs s'engagera d'autant plus fermement à les réaliser.

4.4 Thèse 4: intégrer plutôt qu'exclure les intérêts

Un processus itératif ne permet pas de régler le problème des chances inégales de participation. Le problème est que tous les groupes de la société ne disposent pas de la même capacité à participer et à influencer la décision.

Deux stratégies sont possibles afin qu'un processus de planification réponde aux règles de fair-play:

- la stratégie de l'*animation*: les responsables de l'aménagement décèlent les groupes exclus du processus et les aident pour qu'ils puissent reconnaître, articuler et représenter leurs intérêts;
- la stratégie de la *représentation*: les responsables de l'aménagement assument la défense des intérêts de l'aménagement du territoire non pas au nom d'intérêts publics abstraits, mais au nom des groupes absents en exerçant pour ceux-ci le rôle de suppléant.

4.5 Thèse 5: considérer les aménagistes comme des prestataires de services

Les aménagistes, ceux de l'Office de l'aménagement du territoire en tête, sont perçus comme des «empêcheurs de tourner en rond» qui n'ont rien d'autre à faire que de restreindre la liberté des autres. Ils n'offrent

pas un produit. Ils n'agissent pas mais réagissent, empêchent et freinent.

Cette image doit être modifiée. Deux exemples de possibilités pour atteindre cet objectif sont l'amélioration des connaissances des élus locaux et la motivation par des primes à la qualité. L'aménagement doit ainsi devenir un objectif convoité, un produit qui offre des avantages à tous. L'aménagement du territoire doit devenir un service à la clientèle.

***MISE EN OEUVRE
DE POLITIQUES À INCIDENCES SPATIALES:
UNE ENTREPRISE DIFFICILE***

Katia HORBER-PAPAZIAN

1. INTRODUCTION

La mise en oeuvre des politiques publiques en Suisse s'inscrit dans un cadre parfois contraignant dont les principales caractéristiques sont:

- vingt-six cantons et trois mille dix-huit communes dotés d'un pouvoir autonome originaire qui leur provient de leurs droits et ressources propres en matière financière, politique et humaine;
- un pouvoir central faible aux attributions conférées par la Constitution et qui dépend pour la concrétisation et la réalisation de ses programmes cadres de la collaboration des entités oeuvrant à des niveaux inférieurs;
- une économie libérale caractérisée par une faible intervention de l'Etat dans le secteur économique;
- la garantie constitutionnelle de la propriété (art. 22 *ter* Cst.);

- une société marquée par un individualisme croissant [Finger et Sciarini 1990] caractérisé par:
 - la quête de l'épanouissement personnel;
 - une certaine sensibilité aux problèmes écologiques;
 - un désinvestissement de la sphère politique traditionnelle;
 - la définition du politique à partir de ses propres intérêts et de son environnement immédiat.

Les politiques publiques sont définies comme:

«un ensemble de décisions émanant d'acteurs institutionnels (politiques et administratifs) visant à résoudre des problèmes collectifs que la société n'est pas à même de prendre en charge seule (transports, aménagement, santé, délinquance, chômage, relations extérieures, etc.)» [Knoepfel et Horber-Papazian 1991: 27-45].

Par cet ensemble de décisions, les acteurs institutionnels devraient être à même d'orienter le comportement de leurs destinataires (groupes cibles) dans le sens de la solution du problème visé par la politique [Knoepfel et al. 1991: 29]. Ils disposent de différents moyens pour atteindre cet objectif:

- l'*information* pour des politiques persuasives telles que la politique de prévention du Sida ou la politique énergétique;
- les *directives* pour une politique régulatrice comme celle de la politique de l'aménagement du territoire ou de la protection de l'environnement;
- l'*argent* ou la mise à disposition d'*infrastructures* comme pour la politique en matière de chômage et d'insolvabilité;
- l'*argent* toujours, *prélevé* puis *redistribué* selon une clé de répartition dans le cas d'une politique redistributive à l'exemple de la politique régionale.

Les recherches menées depuis le début des années quatre-vingts dans le cadre du Fonds national suisse de la recherche scientifique sur les processus de décision [Linder 1987] et plus récemment sur l'efficacité de l'activité étatique (Programme national de recherche 27) ou celles réalisées dans le cadre de la C.E.A.T. [Horber-Papazian et Thévoz 1987] démontrent que les objectifs que le législateur fédéral recherche à travers chaque politique sont, dans la plupart des cas, difficilement atteints, voire pour certaines politiques, jamais ou très partiellement réalisés. Mauvaise définition du problème ou de la population cible; flou des objectifs dû en particulier à la recherche d'un consensus; moyens politiques, financiers ou administratifs inadéquats; compartimentation de l'activité administrative; manque de motivation des agents

de mise en oeuvre; tels sont les principaux motifs invoqués dans ces recherches, pour expliquer ces résultats mitigés.

Ce constat de blocage touche principalement des politiques définies ici comme *politiques à incidences spatiales*.

Quelles sont les caractéristiques de ces politiques? Quels sont les freins qu'elles rencontrent dans leur mise en oeuvre¹? Quels en sont les effets? Et quelles sont les solutions avancées par le système politico-administratif pour remédier aux blocages constatés? Voilà les quatre questions auxquelles cet article tentera de répondre. Mener à bien cet exercice dans les quelques pages qui suivent implique de faire des choix parmi de nombreux facteurs pour ne retenir que les plus englobants, d'avancer un certain nombre d'arguments sans trop les détailler et surtout de faire fi d'un facteur explicatif important: la structure des programmes propre à chacune de ces politiques (objectifs, critères permettant de les préciser et plus tard d'évaluer s'ils ont été atteints, moyens financiers, administratifs, juridiques) [Knoepfel 1991: 107-116].

Dans ce texte, le niveau d'analyse est celui du système politico-administratif *fédéral* et l'accent est mis sur les situations de blocage. Il est cependant entendu que tous les freins cités ici ne sont pas systématiquement rencontrés dans la mise en oeuvre de politiques à incidences spatiales.

2. POLITIQUES À INCIDENCES SPATIALES

Toutes les politiques, c'est une évidence, ont une incidence dans le temps et dans l'espace par le fait qu'elles interviennent sur le comportement d'acteurs publics, parapublics et privés de façon directe ou indirecte.

Les politiques considérées ici comme politiques à incidences spatiales sont plus précisément des politiques qui pour leur réalisation ont besoin d'un accès direct au territoire. Il s'agit essentiellement des politiques aérienne, militaire, agricole et énergétique, des politiques des routes nationales, des déchets, du tourisme, de l'encouragement à la construction de logements, du développement régional, de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Elles revêtent les caractéristiques suivantes:

¹ Le concept de mise en oeuvre comprend ici tout le processus politico-administratif qui suit la prise de décision parlementaire, aussi bien la phase de programmation que celle d'application proprement dite.

- Ces politiques fédérales doivent se traduire par un plan sectoriel de la Confédération, pris en compte par les plans directeurs cantonaux (art. 13 LAT)². De ce fait, la politique de l'aménagement du territoire jouit d'un statut particulier parmi ces politiques à incidences spatiales: c'est elle qui doit assurer leur coordination et leur accès au territoire.
- Leur mise en oeuvre implique une coordination entre responsables de la mise en oeuvre de politiques différentes, d'une part, et d'autorités de niveaux variables, d'autre part.
- La majeure partie de ces politiques sont exemptes de l'assujettissement aux dispositions du droit cantonal des constructions et de l'aménagement du territoire (constructions militaires, routes nationales, CFF, installations nucléaires, installations électriques à courant faible et fort (art. 22 *quater* LAT).
- Elles requièrent pour leur réalisation des surfaces de territoire importantes sur lesquelles elles ont un impact irréversible.
- Toutes peuvent, pour leur réalisation, être imposées au nom de l'intérêt public et donner lieu le cas échéant à des expropriations (art. 22 *ter* Cst.).

La mise en oeuvre de ces politiques rencontre un certain nombre de freins dont certains sont inhérents au système politico-administratif suisse. D'autres découlent de l'exigence première de ces politiques à savoir l'accès direct au territoire.

3. FREINS RENCONTRÉS PAR LES POLITIQUES À INCIDENCES SPATIALES

Parmi les freins existants sont retenus ici: la marge de manoeuvre laissée par le fédéralisme d'exécution; un ordre existant contrarié; des politiques publiques en concurrence; les conflits relatifs à l'utilisation du sol; l'incertitude quant aux nuisances; les nouvelles possibilités de recours offertes aux associations dans le cadre de la Loi sur la protection de l'environnement; l'opposition de mouvements structurés et enfin le syndrome de «*Nimby*» (*not in my backyard*).

² Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 1^{er} janvier 1980 (RS 700).

3.1 Marge de manoeuvre laissée par le fédéralisme d'exécution

Cinq domaines ne relèvent que de la compétence de la Confédération:

- la défense nationale,
- la politique étrangère,
- les PTT,
- les CFF,
- la majeure partie de la politique agricole.

Pour les autres domaines, une compétence cantonale d'exécution est prévue. Dans un nombre de plus en plus important de secteurs, les cantons sont non seulement compétents pour l'exécution, mais aussi pour l'adoption de dispositions d'application, qui requièrent à leur tour, dans une grande partie des cas, l'intervention des communes. L'implication de ces acteurs de niveaux inférieurs est d'autant plus importante que la Confédération se contente alors, d'édicter des programmes cadres dont les objectifs sont souvent flous.

Aussi, la mise en oeuvre de la plus grande partie des politiques à incidences spatiales implique-t-elle la coopération et la coordination verticale et horizontale des instances des trois niveaux, et par-là, une législation en cascade: Constitution, loi fédérale, ordonnance fédérale, circulaire fédérale, loi d'application cantonale, ordonnance cantonale, circulaire cantonale, règlements communaux. Autant de passages obligés qui permettent à chaque instance politico-administrative de se réapproprier le problème en fonction de ses propres caractéristiques régionales, d'interpréter et d'adapter la législation fédérale à sa réalité, en se fixant des objectifs qui, s'ils reprennent à la lettre les normes de rang supérieur, tentent dans la mesure du possible d'y intégrer les objectifs locaux et de doter la politique de moyens de réalisation (publicité, finances, structures administratives) à la mesure des avantages qu'elle représente pour eux.

Cette remarque prend toute sa pertinence lorsque l'on quitte le domaine des textes légaux pour observer leur mise en oeuvre. Si, d'un point de vue démocratique, la proximité des agents de mise en oeuvre favorise une adaptation de la norme aux besoins de la population, on peut se demander si ces diverses adaptations n'éloignent pas la politique des buts originaux définis par le législateur fédéral. Affirmer qu'une politique n'a de chance d'aboutir qu'à partir du moment où elle a le soutien des agents de mise en oeuvre et de la population cible peut ressembler à une lapalissade. Pourtant, c'est bien là que réside l'enjeu.

L'exemple de la politique en matière de protection civile est à ce titre éloquent: si quatre-vingt-dix pour cent des abris atomiques sont cons-

truits, ce succès ne s'explique pas par le souci d'avoir des abris ou la crainte d'une guerre imminente mais par le fait que la construction d'abris permet d'obtenir des subventions pour la réalisation d'autres objectifs locaux (culturels, scolaires, sportifs), une grande partie de ces infrastructures communales étant construites sur des abris [Kissling-Näf et Knoepfel 1991].

A l'inverse, des politiques sont détournées de leurs objectifs ou restent simplement lettre morte, comme la Lex Furgler (loi sur l'acquisition d'immeubles par les étrangers) en Valais où elle ne répondait pas aux objectifs touristiques locaux ou à Genève où elle est devenue un instrument de la politique du logement [Delley et *al.* 1982].

La question de la coordination verticale et horizontale et de l'enchevêtrement des tâches que pose le fédéralisme d'exécution amène une autre question, celle de la capacité des diverses administrations (effectif, qualification, formation, équipement) à réaliser les tâches qui leur incombent. Genève, Berne, Vaud, Zurich, Bâle, Saint-Gall, et Argovie occupent plus de fonctionnaires cantonaux et communaux qu'Appenzell Rhodes Intérieures n'a d'habitants [Germann 1986]! Quelle est alors la capacité de cantons sous-dotés en personnel pour assumer les mêmes services que les grandes administrations? Peut-on attendre d'un fonctionnaire qui remplit deux, trois, quatre voire cinq fonctions différentes la même motivation et la même identification à sa tâche et, finalement, la même efficacité que celle d'un fonctionnaire qui est engagé pour assumer une fonction spécifique?

3.2 Ordre existant contrarié

Le principe de subsidiarité qui veut que l'Etat n'intervient que si la société n'est pas à même de résoudre un problème est applicable entre les autorités de tous les niveaux: la Confédération ne prend en charge un problème que si les cantons ne sont pas à même de le résoudre, il en va de même pour les cantons vis-à-vis des communes. Ceci revient à dire que bien avant qu'une politique ne soit décidée au niveau fédéral, cantons et communes ont déjà souvent légiféré en la matière et possèdent des structures administratives et des pratiques, comme cela a été par exemple le cas dans les domaines des infrastructures routières, de la politique énergétique, ou de l'aménagement local. En 1980, date de l'entrée en vigueur de la LAT, 80% des communes suisses avaient un plan de zones et tous les cantons, à l'exception du Valais, disposaient d'une loi en matière d'aménagement du territoire.

La mise en place d'une politique fédérale vient alors contrarier l'ordre existant. Aux objectifs initiaux s'en ajoutent d'autres, parfois

contradictoires, parfois simplement complémentaires, mais qui restent souvent sans effet. L'introduction de la LAT et de son objectif central, une «utilisation mesurée du sol», joue depuis son entrée en vigueur un rôle d'appendice pour l'ensemble des législations cantonales et des règlements communaux qui le reprennent, sans pour autant que les décisions en matière de gestion du sol ne soient réellement dictées par ce principe (Rapport fédéral sur l'aménagement du territoire de 1987).

Dans d'autres cas, le respect du principe de subsidiarité fournit un prétexte aux autorités des différents niveaux «pour se renvoyer la balle» alors même qu'elles auraient les compétences d'intervenir. Le «ping-pong» auquel on a assisté et on assiste encore en matière de construction de stations d'épuration des eaux est à ce titre exemplaire: en vertu de la LPeaux³ de 1971 (art. 3 LPeaux), la Confédération pourrait intervenir de façon directe jusqu'au niveau des particuliers. Or, elle préfère se décharger de cette tâche sur les cantons, qui eux-mêmes s'en déchargent sur les communes.

3.3 Politiques publiques en concurrence

Souvent des politiques publiques se disputent l'accès au même territoire. Il en va ainsi de la politique des routes nationales et de la politique agricole (empiétement des routes nationales sur les terres agricoles), de la politique de développement touristique et de la politique de protection de l'environnement (construction de remontées mécaniques ou de golfs versus sauvegarde des espèces végétales et animales), de la politique d'aménagement du territoire et de la politique de protection de l'environnement (contradiction entre les exigences posées par l'application de l'OPB⁴ qui débouchent sur la mise en zone à bâtir des seuls secteurs respectant les niveaux de bruit prévus par l'ordonnance et les exigences de la LAT en matière de densification par exemple).

Qui décide? Qui tranche? Quel est l'intérêt qui va prévaloir? Pourquoi celui-ci et pas un autre dans le cas où deux intérêts prépondérants s'affrontent? Telles sont les questions que toute concurrence de politique publique pose.

³ Loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 8 octobre 1971 (RS 814.20).

⁴ Ordonnance pour la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (RS 814.41).

3.4 Conflits relatifs à l'utilisation du sol

L'objectif déclaré de toutes les législations en matière d'aménagement du territoire est de contrebalancer les intérêts privés en matière d'utilisation du sol par un intérêt public dominant, soit l'utilisation mesurée du sol. Il ne suffit plus, dès lors, d'être propriétaire pour utiliser le sol selon son bon vouloir. Il faut encore que l'utilisation projetée corresponde à la destination du terrain prévue dans la réglementation. Aussi, parler de conflits liés à l'utilisation du sol c'est d'abord parler, comme le suggère Jean Ruegg dans son introduction, de conflits entre utilisation et affectation du sol. Conflits d'autant plus ardu à régler que les deux intérêts qui s'affrontent souvent (utilisation judiciaire du sol et propriété privée) sont garantis constitutionnellement (art. 22 *ter* et 22 *quater* Cst.). Limité, non reproductible, le sol est un bien précieux, d'autant plus précieux s'il se trouve en zone à bâtir: il est alors souvent l'objet de conflits du fait de l'existence d'une multitude d'intérêts pas forcément convergents.

A ces deux conflits fondamentaux s'ajoutent, lorsqu'il s'agit de mise en oeuvre de politiques à incidences spatiales, des conflits entre acteurs publics de l'un ou l'autre niveau, chaque instance ayant des projets différents pour un même territoire: à témoin la difficulté et le manque d'enthousiasme avec lesquels les cantons ont recherché sur leur territoire des surfaces d'assolement suffisantes pour remplir les quotas prévus par la Confédération (art. 16-19 OAT)⁵. Plutôt que de geler l'utilisation de ces terrains en les réservant pour vingt-cinq ans à l'agriculture, de nombreux cantons auraient préféré garder une latitude d'action plus grande pour la réalisation de futurs projets de développement (projets touristiques, développement de nouvelles zones d'habitation ou d'intérêts publics, extension ou création de zones industrielles, etc.).

On comprendra pourquoi les conflits sont, au bout du compte, décuplés au niveau communal. Au projet de l'acteur privé s'ajoute celui de l'autorité communale, puis celui de l'autorité cantonale et, enfin, celui de l'autorité fédérale.

3.5 Incertitude quant aux nuisances

Si les progrès techniques offrent des certitudes toujours plus grandes quant à la faisabilité des projets à incidences spatiales, une incertitude demeure quant aux nuisances qu'ils entraînent.

⁵ Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 2 octobre 1989 (RS 700.1).

Il est, par exemple, possible de maîtriser la construction d'une installation de déchets spéciaux et de garantir une certaine étanchéité du site. Au-delà des accidents toujours possibles, la question qui demeure dans ce cas est celle des nuisances liées au trafic suscité par l'exploitation d'une telle installation. Des estimations sont envisageables, mais la marge d'erreur est élevée, la densité du trafic dépendant de la quantité de déchets produite, de la capacité de l'installation qui peut toujours aller en augmentant, de la construction ou non d'autres installations, etc. Autant de facteurs qui sont difficilement prévisibles.

En outre, parler de nuisances c'est aussi parler de perceptions subjectives et de peurs. Par exemple la tolérance au bruit, à la pollution de l'air ou à un environnement médiocre du point de vue architectural ou naturel varie d'un individu à l'autre. Vouloir établir des normes d'acceptabilité ou une rationalité dans le domaine est souvent voué à l'échec [Douglas 1985]. Ce d'autant plus que toute perception est rattachée à une expérience antérieure, à différentes sources d'information, etc. De plus, derrière le refus de supporter des nuisances se cache aussi la peur du non maîtrisable, de l'irréversible que seule l'expérience peut effacer.

3.6 Nouvelles possibilités de recours

L'introduction de la LPE⁶ offre aux organisations nationales qui oeuvrent dans le sens de la protection de l'environnement la possibilité de recourir contre des décisions relatives à la planification, à la construction, ou à la modification d'installations fixes soumises à l'étude d'impact sur l'environnement (art. 55 LPE et ODOP⁷).

L'implication de ces différentes associations dans les études d'impact (OEIE)⁸ prévues pour les transformations d'installations existantes et les installations nouvelles répertoriées dans l'ordonnance, avait pour objectif d'intégrer les différents points de vue au moment de l'étude, de façon à réduire les oppositions en fin de parcours. A ce jour, aucune donnée ne permet de dire si cet objectif a été atteint. L'accession de la population aux résultats de ces études pourrait être une arme à double

⁶ Loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (RS 814.01).

⁷ Ordonnance relative à la désignation des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir du 27 juin 1990 (RS 814.016).

⁸ Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988 (RS 814.011).

tranchant: d'une part la tranquilliser (le minimum légal est respecté), et d'autre part lui fournir des données pour de nouvelles oppositions.

3.7 Opposition de mouvements structurés

Si l'on constate une certaine démobilitation dans la vie politique traditionnelle, qui apparaît clairement lors des scrutins populaires, on remarque par contre une mobilisation accrue de mouvements qui s'organisent, au gré des événements, autour d'un certain nombre de questions [Giugni 1991]. Mouvements écologistes, de solidarité, pour la paix ou d'autonomes urbains, tous remettent en cause, le plus souvent au nom d'une définition propre de la qualité de la vie, des projets politiques structurés autour de choix de développement qu'ils ne partagent pas. A travers les différentes formes de mobilisation auxquelles ils recourent (médias, manifestations, récoltes de signatures, marches de protestation, boycottages, grèves de la faim, occupation de lieux, etc.), ils attirent l'attention sur leur cause et, surtout, servent celle de tous ceux qui momentanément sont confrontés à la mise en oeuvre de politiques prises dans leur collimateur. Un amalgame de raisons d'oppositions est alors avancé: choix de société, saturation des politiques, conflit d'intérêts, refus des impacts.

L'organisation de l'opposition autour de la place d'arme de Rothen-thurm ou de la centrale nucléaire de Kaiseraugst en sont les meilleurs exemples.

3.8 Syndrome de *Nimby*

Le syndrome de *Nimby* - comme l'ont surnommé les auteurs américains - a atteint les côtes européennes et se propage rapidement en Suisse. Il se caractérise par le refus d'un petit nombre de subir de façon concentrée les effets négatifs d'un projet dont les effets bénéfiques se font sentir de façon dispersée pour le plus grand nombre [Collin 1986: 1-7].

Les personnes atteintes de ce «mal» ressentent, aux dires des psychologues, un sentiment d'intrusion et de conspiration [Wedge 1986: 23-30]. Intrusion sur un espace sur lequel elles estiment avoir un droit de regard, si ce n'est un droit tout court. Conspiration parce que le choix de l'espace en question s'est fait sans qu'elles en aient été prévenues, ou totalement contre leur gré. Machiavélisme, injustice, trahison, tour de passe-passe sont, de l'avis de ces personnes, les seules intentions des responsables du choix de leur territoire.

Elles recourent alors à divers types d'oppositions pour échapper à cette invasion:

- remise en cause des modalités du choix de leur espace;
- remise en cause de la façon de traiter le problème;
- remise en cause de la prise en compte de leurs intérêts.

La remise en cause de l'existence du problème n'est que très rarement avancée par ce type d'opposants. L'essentiel est que les nuisances ou désagréments entraînés par sa résolution soient supportés par d'autres.

Interprétation laxiste des objectifs fédéraux, manque de moyens et de motivation des agents de mise en oeuvre, conflits quant à l'utilisation du sol, concurrence de politiques publiques pour la gestion d'un même espace, craintes face à des nuisances non prévisibles, sentiment d'intrusion et d'injustice, oppositions locales, oppositions de mouvements structurés, oppositions individuelles, tel peut être l'accueil réservé à des politiques à incidences spatiales. Le dénominateur commun de ces résistances est le refus du soutien à la politique en question. Refus pour des questions idéologiques (routes nationales, places d'armes, centrales nucléaires), refus par manque de «reconnaissance» du problème à traiter, refus dans la majeure partie des cas parce que la politique en question remet en cause une politique cantonale ou des choix de développement et une qualité de vie locale. Ce refus de soutenir des politiques à incidences spatiales peut avoir d'importants effets qui seront abordés dans la section suivante.

4. EFFETS DE L'OPPOSITION AUX POLITIQUES À INCIDENCES SPATIALES

Les effets de l'opposition aux politiques à incidences spatiales sont de quatre ordres: la réorientation ou l'abandon de politiques publiques; le risque de renforcement de tensions entre le centre et la périphérie; la mise en évidence de l'incapacité de la norme à régler tous les conflits; une administration bloquée.

4.1 Réorientation ou abandon de politiques publiques

Face à la levée de bouclier de la population aussi bien au niveau fédéral, cantonal que communal, certaines politiques publiques à incidences spatiales ne sont pas simplement «gelées», elles changent de cap. Les exemples les plus patents en sont l'abandon de la politique en

matière de centrale nucléaire, le réexamen de six tronçons de routes nationales et l'abandon de deux d'entre eux (Rawyl et Bretelle de la Perraudettaz) ainsi que la correction de nombreux tracés.

4.2 Risque de renforcement de tensions entre le centre et la périphérie

Moins développées, disposant encore d'une certaine marge quant à l'utilisation de leur espace, les régions périphériques sont les premières sollicitées dès qu'il s'agit de réaliser un projet à incidences spatiales. Certaines y voient une possibilité de sortir de leur isolement et d'en tirer des avantages économiques. Cette situation soulève cependant trois questions:

- N'y a-t-il pas contradictions entre les tentatives de sortir ces régions de leur «isolement» économique à travers différents programmes d'investissements et de promotion fédéraux et cantonaux et la réalisation sur leur territoire d'infrastructures qui n'amélioreront pas forcément leur image (place d'armes, lignes à haute tension, installations de traitement de déchets, etc.)?
- Ne risque-t-on pas de faire de ces régions déjà moins favorisées des «zones dépotoirs»?
- Quelle solidarité peut-on encore assurer dans ce domaine entre régions «favorisées» et «défavorisées»?

Sur ce dernier point des idées sont avancées. Basées sur le principe du , elles souhaiteraient voir se généraliser des primes de solidarité [Knoepfel 1991]. Chaque personne profitant de façon directe ou indirecte d'infrastructures telles que les routes nationales, les installations de traitement de déchets, etc., verserait une prime de solidarité aux communes d'«accueil».

Utopie, ou nouvelle façon de se décharger de la question en achetant sa bonne conscience? La question est ouverte.

4.3 Mise en évidence de l'impossibilité à régler tous les conflits par des normes fixes

Les oppositions liées en grande partie à des conflits d'appropriation du territoire amènent l'administration à gérer des problèmes nouveaux, non prévus par la loi ou demandant un traitement particulier (trancher entre intérêts prépondérants, prendre en compte des intérêts particuliers). Dans ce contexte, la solution semble résider dans le recours à des normes souples, adaptables aux diverses situations et laissant une place

importante à l'interprétation [Willke 1991]. En édictant des programmes cadres, la Confédération laisse cette marge d'appréciation aux agents de mise en oeuvre. Si cette liberté est indispensable du point de vue du succès des politiques, elle complique la tâche des administrations. Il ne leur suffit plus d'appliquer de façon répétitive les normes en s'assurant qu'elles sont fondées sur des normes de rang supérieur et qu'elles respectent l'égalité de traitement. Il faut encore que les administrations s'assurent que ces normes sont adaptées aux problèmes à traiter. Ceci revient à dire qu'en plus du droit, l'administration doit compter sur sa capacité à s'adapter aux problèmes nouveaux, à sensibiliser, à mobiliser la population et à innover.

4.4 Blocage de l'administration

Oppositions, recours, référendums, initiatives autant d'outils démocratiques dont le recours va en s'accroissant et qui, s'ils permettent à chaque citoyen d'exprimer ses positions, n'en sont pas moins source de blocage pour l'administration.

Attendre le verdict populaire, remettre s'il y a lieu le projet sur le métier, être menacé d'un nouveau référendum ou d'une initiative, crouler sous le poids des oppositions des personnes directement concernées par le projet, tel est le lot courant d'une administration impliquée dans la mise en oeuvre de politiques à incidences spatiales.

Ces joutes qui se déroulent sous le grand arbitrage des juristes font le bonheur des experts et des «super» experts (experts des experts). Le temps passe, les coûts de construction augmentent, des solutions au coup par coup sont trouvées, avant que de nouveaux blocages n'apparaissent.

5. TENTATIVES DU SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF POUR REMÉDIER AUX BLOCAGES

Depuis une dizaine d'années, l'administration fédérale suivie des administrations cantonales et de celles des grandes agglomérations explorent de nouveaux modes de gestion, toujours avec le même objectif: redonner à l'action étatique une certaine légitimité en lui assurant le soutien populaire. Différents moyens sont explorés; parmi eux, une décentralisation administrative, l'implication de la population dans les processus de décision, le recours à des approches managériales de la fonction publique, le sacre de l'information comme outil central de toute l'action étatique, le recours à des compensations et enfin, une réflexion sur les

possibilités d'un recours plus généralisé à la médiation et à la négociation dans le cadre de l'action étatique.

5.1 Décentralisation administrative

Si le canton du Jura a développé une politique de décentralisation exemplaire (décentralisation de l'ensemble des offices), il n'est pas le seul à avoir compris à quel point la proximité de l'administration et des administrés est importante. En effet, l'administration fédérale prévoit, elle aussi, de se mettre au diapason (décentralisation des offices de statistique, d'économie des eaux et des télécommunications).

5.2 Implication de la population dans les processus de décision

Parler d'information et de participation renvoie automatiquement à la politique d'aménagement du territoire et à son fameux article 4. La LAT n'est cependant pas la seule à prévoir l'implication de la population: la LPE, à travers l'accès de la population aux résultats des études d'impact, ouvre un champ nouveau d'information et de sensibilisation.

Si ces deux jeunes politiques sont en ce sens exemplaires, il est important de noter que des tentatives d'implication de la population dans les processus de mise en oeuvre de politiques fédérales à incidences spatiales existent, même si pour la plupart, elles ont encore un caractère «expérimental». [Bovy 1988, Boulianne et Horber 1986].

5.3 Recours à des approches managériales de la fonction publique

Des services aux offices, les administrations sont passées au peigne fin. Quelles que soient les méthodes utilisées (Effi, Gral, Hayek), que les experts soient de l'intérieur ou de l'extérieur, toutes ces évaluations visent le même objectif: la rationalisation de l'activité administrative, avec pour emblèmes: l'efficacité et l'efficience, et leurs corollaires: la motivation du personnel, la formation continue et un système de gratifications.

5.4 Sacre de l'information comme outil central de toute action étatique

Une attention particulière est actuellement accordée à l'information comme en témoignent les campagnes d'information de grande envergure (campagne Bravo - énergie, Déchets, Sida), la nomination de res-

responsables de l'information issus du milieu des médias, l'apparition des conseillers fédéraux à la télévision en dehors du jour de l'an ou de la fête nationale, ou encore le recours à un langage qui **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** (on ne parle plus par exemple de décharge de déchets spéciaux mais d'installation de déchets stabilisés). Il arrive même que la classe politique se risque à prendre position et à conjuguer les verbes à la première personne du singulier.

5.5 Recours à des compensations

La pudeur qui a longtemps entouré toute discussion autour du rôle de compensations dans la mise en oeuvre de politiques publiques semble laisser la place à plus de pragmatisme. L'intérêt public aussi noble soit-il n'a plus aussi bonne presse auprès de la population qui lui préfère ouvertement celui de l'intérêt privé. Les compensations jouent alors le rôle de «contrepois». Discrètement on reconnaît leur utilité au niveau fédéral et cantonal, tandis qu'au niveau local, le recours aux compensations a toujours existé (droit à bâtir contre terrain, permis de construire contre participation à l'amélioration des accès ou participation aux aménagements extérieurs, etc.).

L'exemple le plus récent en matière de mise en oeuvre de politiques à incidences spatiales est celui de la recherche de sites pour des installations de déchets spéciaux. Introduite dès le début des consultations dans le débat par les représentants des communes potentiellement touchées (chap. 16) la question des compensations possibles a été reprise par les responsables politiques, même si elle ne l'a été que tardivement. La question qui reste ouverte est celle des communes riveraines, qui subissent aussi les nuisances (bruit, pollution atteinte au paysage) et pour lesquelles aucune compensation n'est prévue à ce jour. Ce point pose une délicate question: celle des limites des compensations. Quand commencer? Où s'arrêter?

5.6 Recours plus généralisé à la médiation et à la négociation

Un projet de loi pour l'introduction d'un médiateur public est actuellement en préparation au niveau de la Confédération et des médiateurs publics sont actifs dans certains cantons et villes. De nombreux séminaires s'organisent autour du thème de la médiation, de la négociation et des nouveaux moyens de l'action étatique. Tous partent du même constat: en cette période de «crise», le rôle de l'Etat évolue et se caractérise par sa propension à tenter de diriger l'économie et la société vers

la réalisation des finalités les plus diverses. Charles-Albert Morand nous parle même d'un Etat propulsif [1991].

Tirailé entre les 35% de votants (moyenne de participation aux scrutins fédéraux) qui le mandate et les dizaines, centaines, parfois milliers d'opposants qui le bloque dans la réalisation de ces mêmes mandats, l'Etat est à l'affût de moyens lui permettant d'obtenir le soutien de cette société civile, qu'il tente d'influencer, mais sans le soutien de laquelle il ne peut rien. Parmi ces moyens la négociation est la solution primée.

6. NÉGOCIATION OU ILLUSION DE LA NOUVEAUTÉ

On prétend généralement que le recours à la négociation a fait son entrée dans les processus de mise en oeuvre avec l'entrée en vigueur de politiques telles que la LAT ou la LPE. En réalité, cette pratique est plus ancienne.

Les acteurs cantonaux et communaux ont toujours tenté de jouer sur la marge de liberté qui leur était laissée dans l'interprétation et la mise en oeuvre de normes de rang supérieur, même dans le cas de politiques où, de prime abord, cette marge de manoeuvre pouvait sembler inexistante, comme dans le cas des routes nationales:

«L'application d'un programme n'est pas un processus linéaire, mais un processus de négociation et d'adaptation impliquant un grand nombre d'acteurs» [Linder 1987: 192].

Le système de concordance particulier à la Suisse a, lui aussi, favorisé de tout temps la prise en compte de la multitude d'intérêts concernés, principalement dans la phase préparatoire. Ce qui est par contre inédit c'est que l'on assiste à l'entrée dans le jeu de nouveaux acteurs qui jusque-là n'étaient pas pris en compte dans les processus de décision traditionnels (propriétaires, riverains, personnes concernées), une place ne leur étant laissée que dans les procédures d'oppositions. Aussi, plutôt que de les «retrouver» en fin de parcours, assiste-t-on à des tentatives de les intégrer plus tôt. L'expérience de la C.E.A.T est à ce sujet significative (chap. 16).

En d'autres termes, c'est bien plutôt la réflexion sur l'ouverture des processus de décision à de nouveaux acteurs et la mise en place de nouvelles arènes parallèles aux arènes politiques traditionnelles qui sont nouvelles. Petits parlements décentralisés, débordant selon les questions à traiter les frontières communales voire même cantonales, leurs

activités sont limitées dans le temps et focalisées sur la résolution d'un problème particulier.

Est-ce un développement de la logique du système politique suisse qui cherche à intégrer toute opposition? Quelle place ces arènes vont-elles occuper dans le système politique traditionnel? Peut-on assurer une stabilité politique en y recourant? Les parlements ne risquent-ils pas de se voir débordés par cette émergence? Qui en dernier ressort légitimera qui?

C'est à ces questions, ou peut-être à de plus fondamentales encore, relatives aux mécanismes de décision et à leur adéquation aux choix de développement de la majorité de la population, qu'il s'agit de répondre.

Ces réponses, ou plus exactement ces remises en cause, ne peuvent plus attendre si l'on veut éviter d'affirmer demain que la mise en oeuvre de politiques fédérales à incidences spatiales est une entreprise impossible.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- BOULIANNE, L.-M., et K. HORBER-PAPAZIAN. 1986. *Pour une dynamique de la rénovation immobilière à la Chaux-de-Fonds*. Lausanne: C.E.A.T.
- BOVY, P. 1988. Comment, dans une démocratie fédéraliste, «repenser» un projet autoroutier contesté? Le cas de l'autoroute N9 en Valais. *Les cahiers médicaux-sociaux*, vol. 32: 3-4.
- COLLIN, R. et al. 1986. Locally unwanted land use and community reaction. In Institute for Environmental Negotiation (éd.). *Not in my backyard! Community reaction to locally unwanted land use*. Charlottesville, VA: University Press.
- DELLEY, J.-D. et al. 1982. *Le droit en action: étude de la mise en oeuvre de la loi Furgler*. St-Saphorin: Georgi, publication du Fonds national de recherche scientifique, volume XVI.
- DOUGLAS, M. 1985. *Risk acceptability according to the social sciences*. London: Routledge and Kegan Paul.
- FINGER, M., et P. SCIARINI. 1990. *L'homo politicus à la dérive? Enquête sur le rapport des Suisses à la politique*. Lausanne: L.E.P.
- GERMANN, R. 1986. Les relations administratives entre la Confédération et les cantons. *Cahier de l'IDHEAP 28*, Lausanne.

- GIUGNI, M. 1991. La mobilisation des nouveaux mouvements en Suisse 1975-1989. Mémoire de diplôme d'études supérieures en Science politique. Université de Genève.
- HORBER-PAPAZIAN, K., et L. THÉVOZ. 1987. *De la LAT à la réalité, de la réalité à la LAT*. Rapport de recherche pour le PNR Sol. Lausanne: C.E.A.T.
- KISSLING-NÄF, I., et P. KNOEPFEL. 1991. Politikflexibilität dank zentralstaatlichem Immobilismus? Handlungsspielräume kantonaler Vollzugspolitiken im Schweizerischen politisch-administrativen System. *Cahier de l'IHEAP* 78a, Lausanne.
- KNOEPFEL, P., et K. HORBER-PAPAZIAN. 1991. Objet de l'évaluation: essai d'identification à l'aide du concept de politique publique. In HORBER-PAPAZIAN, K. (éd.). *L'évaluation des politiques publiques en Suisse. Pourquoi? Pour qui? Comment?* Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- KNOEPFEL, P., et al. 1991. Politiques publiques comparées, notes de cours. Lausanne: IDHEAP.
- KNOEPFEL, P. 1991. Bewältigung von Umweltkonflikten durch Verhandeln. *GAIA*, Heidelberg.
- LINDER, W. 1987. *La décision politique en Suisse. Genèse et mise en oeuvre de la législation*. Lausanne: Réalités sociales.
- MORAND, C.-A. (éd.). 1991. *L'Etat propulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*. Paris: Publisud.
- WEDGE, B. 1986. The Nimby Complex. Some psychopolitical Considerations. In Institute for Environmental Negotiation (éd.). *Not in my Backyard! Community reaction to locally unwanted land use*. Charlottesville, VA: University Press.
- WILLKE, H. 1991. Trois types de structures juridiques: programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes rationnels. In MORAND, C.-A. (éd.). *L'Etat propulsif*. Paris: Publisud.

ACTEURS DU CHANGEMENT SOCIAL

Michel BASSAND

1. LIMINAIRE

Pour rendre compte d'une question aussi complexe que celle concernant les acteurs sociaux, nous procéderons en deux temps. D'abord, nous présenterons une étude de cas qui traite concrètement du changement social et de ses acteurs. Il s'agit du quartier des Grottes à Genève. Il illustre l'idée que le changement social - nous parlerons aussi de structuration sociale - n'est pas analogue à une grosse machine qui fonctionne et se transforme. Le changement social résulte d'individus et de groupes plus ou moins organisés, liés dans des rapports sociaux: bref, ce sont les acteurs sociaux.

Après cette brève étude de cas, nous expliciterons quelques aspects de la dynamique sociale.

2. QUARTIER DES GROTTES: UN EXEMPLE ARTICULANT CHANGEMENT ET ACTEURS

Pour rendre compte de la dynamique d'un quartier urbain comme les Grottes, la sociologie fait intervenir au moins deux points de vue, celui de la collectivité englobante - en l'occurrence la société et la ville -, celui des habitants du quartier et de ses autres acteurs. Ces deux différents points de vue sont absolument indispensables pour comprendre ce qui se passe dans un quartier, mais évidemment leurs composantes n'agissent pas isolément, elles sont constamment en interaction, leur importance peut varier dans le temps.

Le quartier des Grottes illustre particulièrement bien cette proposition. Précisons le contenu de ces concepts. La société et la ville se définissent par une structuration socio-économique, socio-culturelle et politique, mais aussi par le jeu de professionnels (aménagistes, urbanistes, architectes, ingénieurs, techniciens, juristes) qui se positionnent variabement dans la structure de la société et de la ville. Quant aux habitants, ils sont organisés en groupes (familles, mouvements, partis politiques, associations) et sont positionnés en termes de classes d'âge, de classes sociales, de genre, etc.

Souvent, les observateurs d'une réalité aussi complexe que les Grottes se contentent d'évoquer le rôle des professionnels qui mettent en place des structures dans lesquelles les habitants se coulent un peu comme des bernard-l'hermite. L'exemple du quartier des Grottes démontre que le rôle des habitants est beaucoup plus important et complexe; c'est ce que nous aimerions démontrer pour l'histoire récente du quartier.

De notre point de vue, l'histoire des Grottes peut être divisée en trois phases: la naissance et l'obsolescence du quartier (1840-1930), la phase de non-décision et de dégradation (1930-1968), et enfin celle de planification, de luttes et de renaissance (dès 1968).

Il ne fait pas de doute que, lors des deux premières phases, ce sont d'abord les transformations de la société genevoise, orchestrées par un ensemble de professionnels, qui façonnent le quartier des Grottes. Ingénieurs, architectes, juristes en rapport avec les autorités politiques sont animés par la volonté de moderniser la ville et le canton de Genève, et de ce fait mènent des actions très significatives: destruction des fortifications, aménagement des transports ferroviaires, construction de nouvelles routes, développement industriel, construction de logements modernes, etc. C'est ainsi que derrière la gare de Cornavin, au lieu-dit des Grottes, se forme un quartier où sont mélangées des habitations popu-

lares et des activités industrielles et artisanales, le tout ceinturé d'équipements et de quartiers modernes.

Dès le début de son histoire, le quartier des Grottes acquiert une allure populaire, et très rapidement, les professionnels parleront d'un quartier dégradé, vétuste, inadapté à la modernité du canton et de la ville.

A la fin de la Première Guerre mondiale, des plans de restructuration sont élaborés, mais en vain. En effet, au début des années trente, la ville de Genève perd son pouvoir décisionnaire en matière d'urbanisme, cela au profit du Canton. Ce changement de législation génère une longue période de non-décision, qui va se perpétuer jusqu'à la fin des années cinquante. Pendant cette phase, aucune action significative ne peut avoir lieu, aussi le quartier continue-t-il à se dégrader gravement. La ville de Genève, n'arrivant pas à aménager, achète des parcelles; elle devient le plus important propriétaire foncier du quartier et devient, du même coup, un acteur incontournable, même si légalement le Canton est décisionnaire. Ces deux acteurs sont dès lors condamnés à s'entendre.

Plusieurs études menées dans les années soixante mettent en relief la dégradation complète du quartier, qui est pourtant devenu géographiquement central en raison de la mutation de Genève en une grande agglomération urbaine. Dans une ville qui se tertiarise, cette poche centrale de vétusté que sont les Grottes est inacceptable pour tous les professionnels de l'urbain. Finalement, les autorités cantonales et municipales tombent d'accord pour créer la FAG (Fondation pour l'aménagement du quartier des Grottes). C'est la fin de la phase de non-décision.

Les habitants de ce quartier sont du même avis que les autorités et les professionnels, le maldéveloppement des Grottes est scandaleux. Pendant cette longue période de non-décision, une communauté populaire de quartier s'est constituée, les habitants y sont très attachés. De plus, ils apprécient hautement le fait que les loyers soient comparative-ment très bas et le fait de loger au coeur de l'agglomération. Aucun des grands ensembles alors en construction ne peut rivaliser avec ces avantages. Les habitants des Grottes réclament la modernisation du quartier, mais ils ne veulent pas le quitter.

C'est dans cette ambiance, dès 1968, que la FAG se met au travail. Les professionnels qui réalisent les études sont fortement marqués par l'optimisme de l'époque: ils préconisent de densifier le quartier en population et en emplois tertiaires, de moderniser ses équipements, de le réinsérer dans le tissu urbain et routier, d'affirmer sa vocation en termes de communication. La réalisation de ces objectifs nécessite quasiment

de raser le quartier et de le reconstruire sur des bases nouvelles. C'est le message des études de 1972 et 1975.

Or, pendant cette courte période, la conjoncture économique est devenue médiocre et sans perspective de relance. La pénurie de logements s'est atténuée. Et surtout, un nouvel acteur s'est constitué. Les habitants se sont organisés en mouvement: l'APAG (Action populaire aux Grottes). Elle s'oppose à une démolition systématique du quartier, elle revendique une réhabilitation douce, un urbanisme plus discret fondé sur la qualité de la vie urbaine et surtout elle demande que priorité soit donnée aux habitants. A la fin des années septante et au début des années quatre-vingts, ces revendications sont accompagnées d'une contestation très vigoureuse et partagée par de larges fractions de la population.

Face à la conjoncture économique discrète et à la demande très appuyée des habitants, les autorités politiques décident de reprendre l'exercice à zéro. Un nouveau mandat est donné à la FAG; il prend très largement en compte les revendications des habitants. Les enjeux urbains (moderniser les Grottes et les réinsérer dans la ville) et les enjeux sociaux (maintenir le caractère résidentiel et populaire du quartier) s'articulent ingénieusement. Dès lors, la réhabilitation peut s'inscrire dans la réalité: les Grottes sont incontestablement un succès urbanistique et architectural.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette réhabilitation, nous n'en mettons en exergue qu'un seul: les habitants concernés par une opération d'urbanisme ou d'architecture sont des partenaires pertinents et obligés.

Nous sommes en train de transiter d'un modèle à un autre. Nous abandonnons le modèle qui consiste à dire que l'habitant, plongé dans la complexité des réalités contemporaines, n'y comprend rien et est heureux de se reposer sur les compétences de professionnels auxquels il s'engage à obéir scrupuleusement. L'expérience des Grottes démontre qu'un autre modèle est possible. Le professionnel est convaincu de ses compétences, mais il est tout aussi persuadé que l'habitant est dépositaire d'un savoir indispensable. Ce n'est donc pas un adversaire, mais un partenaire. Il s'agit de communiquer avec lui et de le stimuler à s'exprimer. L'habitant change lui aussi d'attitude: le professionnel est indispensable pour prendre en compte la complexité des problèmes et de leurs solutions. L'habitant est stimulé de pouvoir se confronter à l'expertise d'une autorité professionnelle et de l'aider à résoudre les problèmes. Bref, l'habitant devient acteur.

3. QUELQUES PRECISIONS SUR LES CONCEPTS DE CHANGEMENT ET D'ACTEUR

3.1 Structuration sociale

Nous définissons une société par un territoire organisé et délimité par un Etat et un régime politique où s'affrontent au moins deux classes sociales: l'une dirigeante et/ou dominante, l'autre populaire et/ou dominée. L'une et l'autre regroupent et orientent une multiplicité d'individus et de groupes hétérogènes, formant des réseaux interindividuels et intergroupes extrêmement complexes. Ces deux classes sociales luttent pour contrôler et orienter le fonctionnement et le changement de la société. Par cet affrontement, la société, certes influencée par des facteurs extérieurs de nature socio-économique et politique, se produit elle-même, c'est-à-dire qu'elle façonne et refaçonne un ordre social spécifique, fait d'institutions, d'organisations, de rapports de pouvoir, de culture. Certains acteurs (individus, groupes, classes) s'efforcent de reproduire et de consolider cet ordre donné, d'autres, motivés par des projets et valeurs divers, cherchent à le changer. Incessamment brûle au coeur d'une société le feu de conflits sociaux qui peuvent prendre des connotations économiques, culturelles et politiques diverses, se situer à des niveaux micro et/ou macro-sociaux, régionaux et/ou locaux, et dont l'intensité peut être plus ou moins violente [Touraine 1984].

L'enjeu de ces luttes est triple:

- *La production, l'accumulation et la répartition des richesses, des ressources et du pouvoir.* Qui préside à la production des richesses et des ressources? Qui en bénéficie? Qu'en fait-on? Comment les répartit-on? Comment s'articulent richesses, ressources et pouvoir?
- *La souveraineté.* Qui décide des modalités de l'indépendance de la société? Comment se façonne un ordre défendant la spécificité de la société par rapport à d'autres sociétés? Comment s'élabore une identité propre à cette société?
- *Le mode de gestion du fonctionnement et du changement.* Quels sont les principes fondamentaux qui régissent le fonctionnement et le changement de la société? Comment les acteurs communiquent-ils entre eux? Comment décident-ils leurs projets de société? Comment s'élabore la cohésion de la société?

Ces trois enjeux sont les axes les plus fondamentaux sur lesquels s'élaborent les projets de société des acteurs sociaux. Ils font chacun l'objet de luttes spécifiques.

Ces enjeux ne doivent pas être confondus avec les intérêts et les besoins des acteurs. L'enjeu, c'est ce qu'on peut gagner ou perdre dans une action, dans une entreprise, dans un projet... En d'autres termes, c'est la mise. Dans toute action collective, il y a des enjeux et de fait, les enjeux des divers groupes s'articulent. Par exemple, les enjeux d'une commune ou d'une région impliquent ceux de leur société.

Les acteurs - c'est-à-dire les individus et les groupes - qui contrôlent effectivement ces trois enjeux et qui imposent une réponse aux questions qu'ils suscitent, forment la classe dirigeante. Celle-ci s'oppose à la classe populaire, qui conteste ses orientations. La classe dirigeante s'identifie au changement social, le prend en charge, contrôle la production des ressources et l'investissement. Elle devient dominante par le mouvement qui la pousse à figer cette direction en ordre social et en mécanismes de reproduction de ses privilèges; pour ce faire, elle n'hésite pas à mettre en place un système répressif. La classe populaire est dirigée et souvent dominée et, de ce fait, elle est aussi contestataire. Avec une vivacité qui varie dans le temps et dans l'espace, elle s'oppose à l'ordre de la classe dominante et se bat pour sa libération [Touraine 1984].

Précisons que les classes sociales ne sont pas monolithiques, souvent leurs frontières sont floues; par ailleurs, les individus et les groupes formant une classe sociale n'en font pas tous partie au même titre et de la même manière. Enfin, elles ne sont pas les seuls acteurs suscitant des conflits dans une société.

Pourquoi alors le concept de classe sociale? Dans ce vaste réseau de rapports sociaux qu'est une société, il est indispensable de considérer d'abord les acteurs en termes collectifs, historiques et globaux; c'est le sens du concept de classe sociale.

Les classes sociales sont donc les acteurs les plus fondamentaux qui luttent pour le contrôle et l'orientation du changement historique de la société, par la médiation d'institutions, de groupes et d'individus. Les classes sociales peuvent être conçues en elles-mêmes. Pourtant, elles n'existent qu'en lutte les unes contre les autres. Dès lors, nous parlerons de mouvements sociaux puisqu'il s'agit d'unités d'action qui travaillent pour l'orientation du changement et pour l'hégémonie de la société. Ainsi en toute société s'affrontent des mouvements sociaux qui, selon les époques et les conjonctures, manifestent un antagonisme variablement aigu. Nous définissons avec Alain Touraine un mouvement social par trois principes:

- *Le principe d'identité*: un mouvement social élabore constamment son image, ses représentations, ses projets et ses finalités.

- *Le principe de totalité*: l'enjeu central de l'action des mouvements sociaux est le contrôle de la souveraineté, de l'accumulation, du fonctionnement et du changement de la société tout entière. C'est par rapport à ces points notamment qu'ils définissent leurs projets de société.
- *Le principe d'opposition*: un mouvement social lutte contre un adversaire social, c'est-à-dire contre une autre classe sociale. Une des préoccupations de chaque mouvement social est donc de définir son adversaire de classe.

Ces luttes sociales se développent au niveau de la société tout entière, mais elles peuvent aussi parfois rester confinées en des régions et localités particulières, ou encore se manifester avec une intensité inégale selon les conjonctures et selon les acteurs en présence.

Cette conception de la société est éminemment dynamique. Elle doit être complétée par une analyse de la stratification sociale mettant en relief la différenciation hiérarchique des groupes et des individus en termes de ressources économiques, de capital culturel et de pouvoir. Cette hiérarchisation (qui parfois correspond aux mouvements sociaux) produit souvent des conflits dont l'intensité varie selon l'ampleur de l'inégale répartition des ressources. Il y a évidemment correspondance entre l'analyse des rapports sociaux et celle de la stratification sociale.

L'idée de structuration sociale découle du fait que nous définissons une société non seulement par son ordre, mais encore par son fonctionnement, par son changement et par la conflictualité inhérente aux inégalités sociales et aux mouvements sociaux.

L'idée de structure fait appel aux notions d'ordre, de hiérarchie et d'invariance: mais une structure ne change donc pas constamment et à tous ses niveaux. Enfin, une structure sociale comprend l'idée d'environnement et, partant, celle d'ouverture et de fermeture par rapport à cet environnement qui est naturel, physique et social.

L'idée de structure ouverte ne signifie pas seulement que cette dernière échange avec son environnement, mais implique que cet échange soit un facteur essentiel à sa viabilité. Une société vit des changements liés à son ouverture, tout en luttant pour maintenir son identité. Désorganisation et organisation vont de pair dans la dynamique sociale. En fait, une société n'est jamais totalement ouverte ou fermée, nous devons parler plutôt d'une oscillation entre ouverture et fermeture, l'une et l'autre étant question de degré.

3.2 Acteurs sociaux

Un acteur social est impensable seul, il est toujours engagé avec d'autres dans des efforts pour produire les ressources indispensables à la réalisation de ses projets, pour assurer sa survie, pour inventer le sens de son insertion sociale, pour aménager une autonomie dans la complexité de la structuration sociale. Acteur et structure, bien que distincts, sont intimement liés. Un acteur est toujours pris dans une structure sociale formée d'autres acteurs. Luttant continuellement avec plus ou moins de succès pour son autonomie, l'acteur est néanmoins influencé par la structure sociale. Cette dernière est formée non seulement des rapports entre les classes sociales et les très nombreux groupes, organisations et institutions, mais encore de multiples et complexes réseaux interindividuels. Chaque acteur intervient dans cette myriade de connexions causales et d'implications qu'il subit, fait et défait. Il construit son autonomie grâce à cette complexité.

On se rend compte que le concept d'acteur est indissociable de celui de structuration sociale. Dans leurs luttes et dans leurs efforts les uns avec les autres et les uns contre les autres, d'une part, les hommes se «créent» eux-mêmes et d'autre part, ils produisent les structures indispensables à la vie collective. Si à un moment donné et pour certains acteurs ces structures peuvent être «libératrices», elles sont et/ou deviennent aliénantes pour d'autres. Probablement ces derniers entameront des actions pour les modifier. Bien qu'il n'en soit pas toujours conscient, c'est l'homme qui fait son histoire, dans des conditions limitées par le passé, par l'environnement et par les projets qu'il élabore ou par l'absence de projets.

L'acteur se définit ainsi par les rapports sociaux dont il est un des termes.

«Il occupe une position sociale dans un système d'organisation sociale et culturelle qui fonctionne selon des règles et remplit des fonctions instrumentales, il participe (...) aux mécanismes par lesquels une société s'adapte à des changements d'origine interne ou externe; enfin, il prend part (...) aux drames de l'histoire, aux conflits aux cent facettes pour la direction (...) de la production de la société elle-même. Il faut rejeter avec la même force la réduction du système à l'acteur, et celle de l'acteur au système et la séparation de l'un et de l'autre» [Touraine 1984].

L'acteur ou le système? Il n'est pas intéressant de dégager qui est premier.

En fonction de ces considérations, nous définissons un acteur (un individu ou un groupe) par quatre traits au moins :

- *Sa position dans la structuration sociale.* Elle entraîne la définition de ses intérêts, de ses besoins et de ses ressources.
- *Son identité,* c'est-à-dire l'image de soi qu'un acteur élabore et/ou qu'autrui lui attribue dans un système de communication et d'échange. Cette identité peut être fondée sur la mémoire collective et/ou sur une conception du futur; elle peut être défensive ou offensive.
- *Son projet,* c'est le but ou l'objectif formulé pour un futur plus ou moins lointain, dépendant plus ou moins directement des ressources de l'acteur. Par ailleurs, le projet, directement ou non, est lié aux enjeux de société et implique une adaptation dialectique au changement social.
- *Son pouvoir,* nous entendons par là la faculté pour un acteur participant à un rapport interindividuel ou intergroupe de contrôler les pratiques d'un autre acteur en agissant sur les rapports qui les lient.

Explicitons les termes que nous venons de mentionner. Le projet doit être distingué du programme, qui est rigide, codifié, précis, strict. L'idée de projet est beaucoup plus souple et ouverte. Les observations des acteurs en situation de projet prouvent que leurs objectifs sont rarement clairs et précis: plus ils sont à long terme, plus ils sont flous, changeants, multiples et variables dans leur priorité.

L'idée de projet implique que, dès les premières actions découlant de la relation entre objectifs et ressources et dès les premiers résultats négatifs ou positifs du projet, l'acteur procède à une évaluation de ce projet. Cette dernière peut entraîner une reformulation des objectifs, une mobilisation de ressources nouvelles, une adaptation entre les uns et les autres, etc. Le projet d'un acteur consiste donc en une dialectique quasi permanente entre ressources, objectifs, résultats et environnement social de l'acteur. Précisons encore que les objectifs d'un acteur sont des configurations de représentation, connaissances et valeurs [Touraine 1984, Crozier 1979].

Cette conception de l'acteur et du système est stratégique car, outre le succès, elle implique que l'acteur prenne en compte les projets des autres acteurs, qu'ils soient partenaires ou adversaires. Or, contrairement à la stratégie guerrière, et compte tenu notamment de la culture occidentale, il n'est normalement pas possible de détruire l'adversaire. Ce disant, il ne subsiste qu'une solution: transformer l'adversaire en partenaire. Pour ce faire, trois types d'investissements sont prioritaires: l'investissement dans la production de connaissances, non seulement

dans les domaines des contraintes et potentialités physiques et naturelles, mais encore dans celles concernant les structures sociales, économiques, politiques et culturelles; l'investissement dans les hommes et enfin dans les expériences.

«Il n'y a pas de changement sans risques, c'est-à-dire sans échecs. (...) Le coût de l'expérimentation doit être intégré au coût du changement. D'autant que l'échec, lui aussi, est riche d'enseignements. (...) Investir dans un expérimentation, c'est du même coup investir dans les connaissances et dans les hommes» [Crozier 1979: 64].

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

BASSAND, M. 1990. *Culture et régions d'Europe*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.

CROZIER, M. 1979. *On ne change pas la société par décret*. Paris: Grasset.

TOURAINÉ, A. 1984. *Le retour de l'acteur*. Paris: Fayard.

***MODALITÉS D'INTERVENTION DU PUBLIC
DANS LES CHOIX D'AMÉNAGEMENT:
LE POINT DE VUE DU DROIT***

Thierry TANQUEREL

1. INTRODUCTION

En gardant à l'esprit la perspective ouverte par le thème de la négociation dans l'aménagement du territoire et l'environnement, cet exposé sur le «point de vue du droit» a un double but. Premièrement, décrire brièvement le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les modalités de participation du public aux choix d'aménagement.¹ En second lieu, dépasser le tableau des prescriptions légales pour examiner le rôle du droit dans le déroulement des processus réels.

¹ Pour une étude détaillée de la participation de la population à l'aménagement du territoire, voir Tanquerel [1988], Moor [1976: 149 ss] et Bianchi [1990: 197 ss].

Pour que les réflexions esquissées dans cette seconde partie tiennent compte de la diversité des moyens à disposition des acteurs de l'aménagement du territoire, l'objet de l'analyse doit être conçu largement. Je considérerai donc l'aménagement non seulement dans son sens normatif, soit une politique publique orientée vers des objectifs définis de gestion de l'espace, mais également dans son sens objectif, soit l'ensemble des activités humaines qui influent sur l'état et l'organisation du territoire. Par «intervention» du public, j'entends en outre les formes les plus variées de participation. Je ne me limiterai donc ni à un champ juridique restreint, comme la mise en oeuvre de la seule LAT², ni à une méthode d'intervention particulière, comme la participation organisée par l'administration.

Dans cette perspective, le champ normatif à prendre en considération comprend non seulement le droit de l'aménagement du territoire, mais aussi la législation sur la protection de l'environnement, ainsi que les règles générales de procédure administrative et les dispositions constitutionnelles relatives à la démocratie directe.

2. CADRE JURIDIQUE

2.1 Procédures administratives non contentieuses

Typologie

Les procédures administratives non contentieuses trouvent place dans la phase qui aboutit au prononcé des décisions de première instance. Elles se rapportent au processus de préparation de ces décisions, des études préliminaires à l'information relative à la décision finale, en passant par les interventions sur des avant-projets.

La modalité de base de toutes ces procédures est la publication, soit le fait de porter à la connaissance du public l'existence d'une étude, d'un document, d'un projet de décision ou du prononcé d'une autorité. La publication peut revêtir la forme d'une simple référence, comme par exemple la parution dans une feuille d'avis de la liste des autorisations de construire accordées par l'autorité compétente, avec un minimum d'indications sur la localisation et la nature des projets, charge étant aux intéressés d'aller consulter le dossier. Au-delà, toutes les variantes se rencontrent, jusqu'à la publication complète, comme, par exemple,

² Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979, RS 700.

lorsque l'autorité édite et diffuse les résultats d'une étude d'aménagement.

L'enquête publique combine la publication d'un objet avec la faculté offerte à chacun de consulter le dossier complet et de présenter des observations à l'autorité compétente.

L'intervention du public peut aussi s'exercer par le truchement de commissions consultatives dans lesquelles sont représentés les différents groupes d'intérêt et de pression concernés par un domaine d'aménagement.

Outre ces modalités classiques de participation de la population à la phase non contentieuse des processus de décision, l'administration dispose d'une très vaste palette de moyens informels d'information et de consultation: articles de presse, circulaires, bulletins périodiques, expositions, débats, conférences, panneaux d'information, assemblées publiques, groupes de travail. Elle peut entendre des personnes intéressées ou des experts en audience publique (*hearings*). Elle peut également confier à des mandataires le soin de susciter et d'organiser l'expression des aspirations de la population concernée (*advocacy planning*). Ces moyens d'intervention du public sont peu réglementés par le droit. Il restent donc largement à la discrétion de l'administration. Ils n'en constituent pas moins la chair de la plupart des expériences de participation avancées et une modalité essentielle d'un aménagement négocié.

Il existe aussi des formes de participation spontanée du public, comme les pétitions ou - d'un type plus radical - les manifestations, les occupations d'immeubles ou de chantiers, les aménagements sauvages.

L'étude d'impact prévue par l'article 9 LPE³ mérite enfin une mention, bien qu'elle ne constitue pas à proprement parler une modalité d'intervention du public. Elle joue en effet un rôle important dans la constitution de l'objet de la participation de la population. En mettant en évidence les impacts environnementaux d'un projet, elle offre une base de discussion dans la phase préparatoire et un point d'ancrage pour la négociation ou le contentieux.

Bases légales

La LAT pose un certain nombre d'exigences en matière de participation de la population. Elle prévoit ainsi un devoir d'information à la charge des autorités (art. 4 al. 1 LAT) et prescrit à celles-ci de veiller à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établis-

³ Loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983, RS 814.01.

sement des plans (art. 4 al. 2 LAT). Ces derniers doivent pouvoir être consultés (art. 4 al. 3 LAT). Un mandat législatif est ainsi donné aux autorités cantonales et communales [Stüdeli 1982]. Son contenu minimum consiste, selon le Tribunal fédéral, à recevoir les propositions, à soumettre les projets de plans à une consultation générale et dans les deux cas à répondre matériellement aux avis et oppositions qui ont pu être formulés⁴ [DFJP/OFAT 1981: 113]. La consultation sur les projets de plans ne doit toutefois pas nécessairement prendre la forme d'une enquête publique.⁵ L'article 33 alinéa 1 LAT prévoit bien que les plans d'affectation sont mis à l'enquête publique, mais par une interprétation restrictive et très discutable de cette disposition, le Tribunal fédéral considère que cette exigence ne vaut que pour les plans adoptés par l'autorité compétente et non pour les projets.⁶

La participation du public à la phase non contentieuse des processus de décision peut aussi se déduire des dispositions des lois de procédure administrative sur les droits des parties, qui elles-mêmes concrétisent le principe général du droit d'être entendu. Consacré par le Tribunal fédéral sur la base de l'article 4 de la Constitution fédérale, le droit d'être entendu exige notamment qu'avant de prendre une décision susceptible d'affecter un administré dans sa situation juridique, l'autorité compétente offre à celui-ci la possibilité de s'exprimer sur l'affaire, de consulter le dossier et de produire des preuves importantes.⁷ Les articles 29 à 33 PA⁸ règlent le droit d'être entendu des parties dans les procédures de droit administratif fédéral. Il résulte de l'article 6 PA que la qualité de partie est accordée à tous ceux qui ont un droit de recours contre la décision en cause. La participation des administrés est donc conçue ici dans une perspective pré-contentieuse.

Les autorités sont évidemment libres d'aller au-delà des exigences légales. Elles le font d'ailleurs régulièrement lorsqu'elles mettent en oeuvre les moyens informels de participation évoqués plus haut. Elles

⁴ Cf. ATF 111 la p. 168.

⁵ ATF 114 lb p. 241.

⁶ ATF 114 lb pp 237 ss.

⁷ ATF 115 la p. 11 et les arrêts cités.

⁸ Loi fédérale sur la Procédure Administrative, du 20 décembre 1968, RS 172.021.

doivent toutefois veiller à ne pas violer, en allongeant par trop la procédure, le droit des propriétaires à obtenir une décision sur leurs requêtes.⁹

Caractéristiques

Les procédures non contentieuses se caractérisent d'abord par le cercle très large des personnes habilitées à y prendre part. Une tendance très nette se dessine aujourd'hui, tant dans les lois spéciales que dans la pratique des autorités, pour dépasser les exigences minimum du droit d'être entendu et admettre, au stade non contentieux, l'intervention de tout un chacun.¹⁰

Ces procédures interviennent par ailleurs tôt dans les processus de décision et peuvent porter sur tous les éléments de ceux-ci: des projets concrets de constructions, des plans, mais aussi de simples programmes, des principes d'aménagement, des idées prospectives.

Les objets en cause peuvent être examinés sous tous leurs aspects, soit non seulement leur conformité au droit, mais également leur opportunité politique, leur coût, leur appréciation subjective par la population.

Dernière caractéristique des procédures non contentieuses, qui explique sans doute leur champ d'application très large, leur absence de caractère contraignant. Si, dans certaines conditions, les autorités ont l'obligation de répondre aux observations formulées par le public, elles restent libres, juridiquement, de suivre ou non les avis exprimés.

2.2 Procédures administratives contentieuses

Formes

Il existe deux formes principales de procédures administratives contentieuses en matière d'aménagement du territoire et d'environnement: l'opposition et le recours.

⁹ Ainsi, par exemple, l'article 4 de la loi genevoise sur les constructions et installations diverses, du 14 avril 1988 (LCI/GE, RS L 5 1), prévoit-il un délai de réponse de 60 jours, prolongeable sous certaines conditions, pour les demandes d'autorisation de construire. D'une manière générale, l'autorité qui tarderait trop à statuer sur une demande d'autorisation commettrait un déni de justice contraire à l'article 4 Cst. féd.

¹⁰ Voir, par exemple, les articles 5 alinéa 2 et 7 alinéa 2 de l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique, du 6 octobre 1978 (RS 732.01) ou l'article 3 alinéa 2 LCI/GE.

L'opposition permet aux tiers intéressés de demander à l'autorité compétente de modifier une décision projetée ou déjà prononcée. Elle présuppose la notification ou la publication de la décision en cause. Elle se distingue de l'enquête publique par le fait qu'elle est réservée aux administrés qui peuvent faire valoir au moins un intérêt digne de protection et par l'obligation de statuer imposée à l'autorité. L'opposant acquiert la qualité de partie à la procédure, ce qui n'est pas forcément le cas de celui qui participe à une enquête publique.

Le recours met en cause une décision devant un organe autre que l'auteur de celle-ci. Il peut s'agir de l'autorité hiérarchiquement supérieure ou d'une instance juridictionnelle indépendante.

Au niveau fédéral, trois types de recours sont à mentionner: le recours administratif auprès d'un département ou du Conseil fédéral, le recours de droit administratif et le recours de droit public qui sont tous deux ouverts devant le Tribunal fédéral.

Le recours administratif et le recours de droit administratif concernent les décisions fondées ou qui auraient dû se fonder sur le droit fédéral. Il sont ouverts à tous ceux qui sont touchés dans un intérêt digne de protection par une décision donnée (art. 103 let. a OJ, art. 48 let. a PA), soit, en pratique, ceux qui sont touchés par la dite décision, en fait ou en droit, davantage que la généralité des administrés.¹¹ La loi peut également accorder la qualité pour agir à d'autres personnes, autorités ou organisations (art. 103 let. c OJ, art. 48 let. b PA), ce qui a notamment été fait en faveur des organisations de protection de la nature (art. 12 LPN¹²) et de l'environnement (art. 55 LPE). Toute violation du droit fédéral peut être invoquée (art. 104 let. a OJ, art. 49 let. a PA). En dernière instance, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral est la voie de recours ordinaire (art. 97 al. 1 OJ), sous réserve des exceptions énumérées aux articles 99 à 102 OJ.

Le recours de droit public peut être formé contre une décision ou un arrêté (c'est-à-dire une norme) cantonal pour violation des droits constitutionnels (art. 84 al. 1 let. a OJ). La qualité pour agir définie à l'article 88 OJ est reconnue à ceux qui sont touchés par l'acte en cause dans un intérêt juridiquement protégé, ce qui implique que le recourant potentiel se trouve dans la sphère de protection de la norme dont il invoque la violation. Autrement dit, cette norme doit tendre à la protection de ses

¹¹ Voir par exemple ATF 116 Ib pp. 323-324 et les arrêts cités.

¹² Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, du 1er juillet 1966, RS 451.

propres intérêts.¹³ Dès lors que c'est la violation des droits constitutionnels et non celle du droit fédéral dans son ensemble qui peut être invoquée, le pouvoir d'examen du Tribunal fédéral est plus limité que dans le cadre du recours de droit administratif [Auer 1983: 247 ss]. Il faut enfin noter que le recours de droit public est subsidiaire par rapport aux autres voies de droit fédérales et cantonales (art. 84 al. 2 et 86 OJ).

En matière d'aménagement du territoire et d'environnement, la délimitation des champs respectifs du recours de droit public et du recours de droit administratif est loin d'être aisée. L'article 34 alinéa 1 LAT avait la prétention d'indiquer clairement quelles décisions fondées sur la LAT pouvaient faire l'objet d'un recours de droit administratif, les autres tombant ipso facto dans le champ du recours de droit public. En réalité, vu la multiplicité de lois fédérales applicables à la plupart des projets d'aménagement, cette disposition n'a fait que compliquer les choses et la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière a pris la forme d'une casuistique subtile.¹⁴

Le droit fédéral impose un certain nombre de contraintes aux cantons en matière de recours. Ainsi, l'article 33 alinéa 2 et 3 LAT exige au moins une voie de recours cantonale contre les décisions et les plans d'affectation fondés sur la LAT, dans le cadre de laquelle la qualité pour agir doit être au moins aussi large que pour le recours de droit administratif. L'opposition est considérée comme une «voie de recours» au sens de cette disposition, bien qu'elle soit adressée à l'instance-même qui a pris la décision contestée.¹⁵

Par ailleurs, l'article 98a OJ oblige les cantons à instituer des autorités judiciaires de dernière instance pour les litiges susceptibles d'être portés devant le Tribunal fédéral par un recours de droit administratif. Dans le cadre de ces litiges, la jurisprudence demande que la qualité pour agir et les droits des parties soient reconnus par les cantons dans la même mesure que pour le recours de droit administratif.¹⁶

Le Tribunal fédéral exige enfin des cantons qu'ils coordonnent leur voies de recours lorsqu'un projet exige la prise de plusieurs décisions

¹³ ATF 116 la pp 179-180 et les arrêts cités.

¹⁴ Sur cette problématique, voir Moor [1990] et Tanquerel et Zimmermann [1992, à paraître]; sur les voies de droit en matière de bruit et de protection de l'air, voir Trüeb [1990a].

¹⁵ ATF 108 lb pp 482 ss.

¹⁶ ATF 112 lb p. 71. Voir aussi, maintenant, l'article 98a alinéa 3 OJ.

relevant du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement et émanant de différentes autorités cantonales. Ces décisions doivent faire l'objet d'une notification unique ouvrant une seule voie de recours auprès d'une autorité habilitée à procéder à l'examen de l'ensemble des intérêts en jeu.¹⁷

Caractéristiques

Les procédures contentieuses concernent un cercle limité de participants: ceux qui bénéficient de la qualité pour agir. La jurisprudence et le législateur considèrent en effet l'exclusion de l'action populaire comme un élément fondamental du droit public suisse.¹⁸ Le passage de la phase non contentieuse au stade de l'opposition ou du recours provoque donc la mise à l'écart de toute la frange du public qui n'est pas touchée de façon particulière par la décision en cause. Suivant que l'on se contente à cet égard d'une atteinte de fait ou que l'on exige une lésion juridique, le cercle des administrés encore admis à intervenir est plus ou moins étroit.

L'objet des procédures contentieuses est également limité. Il s'agit toujours d'un acte étatique obligatoire: décision ou norme, voire inaction constitutive d'un refus de statuer et assimilée à une décision. Appartient à cette catégorie les autorisations de construire et les permis en tous genres, ainsi que les plans d'affectation. En revanche, de simples études prospectives, des plans indicatifs et même les plans directeurs, qui ne sont obligatoires que pour les autorités, ne peuvent faire l'objet de procédures d'opposition ou de recours.

L'opportunité des projets attaqués par des moyens contentieux peut être mise en cause dans le cadre des recours hiérarchiques et de certains recours cantonaux, mais dans de nombreux cas, seule la légalité de l'objet du litige peut être contrée. De toute manière, même les autorités de recours disposant d'un pouvoir d'examen entièrement libre font preuve d'une certaine retenue dans la censure des critères d'opportunité des organes de première instance. C'est donc en pratique dans le cadre des procédures d'opposition qu'un projet pourra réellement être réexaminé sous tous ses aspects, ce qui est normal puisqu'il reste alors soumis à la même autorité.

Les procédures contentieuses aboutissent à des résultats contraignants, mais limités à l'objet juridique du litige, soit l'acte étatique atta-

¹⁷ ATF 116 Ib p. 57; 116 Ib p. 181.

¹⁸ Ce point de vue est contesté par certains auteurs, voir: Leimbacher [1988: 462 ss], Tanquerel et Zimmermann [1992, à paraître] et Trüeb [1990a: 177].

qué. Elles constituent ainsi un instrument essentiellement réactif. Contrairement au droit américain¹⁹, le droit suisse n'offre en effet que peu de possibilités d'obliger une autorité à agir au travers d'une procédure judiciaire ou administrative.²⁰

Il faut encore noter que les procédures contentieuses ont vu leur règle évoluer avec l'octroi de la qualité pour agir à des organisations à but idéal, habilitées à recourir pour défendre une certaine vision de l'intérêt public.²¹ Dans ces conditions, les procédures d'opposition et de recours ne servent plus seulement à protéger les intérêts particuliers de certains administrés, mais aussi à vérifier que l'administration a dûment pris en compte, dans son processus de décision, les intérêts que la loi lui enjoint de promouvoir.

2.3 Procédures démocratiques

Formes

Les procédures démocratiques peuvent influencer les choix d'aménagement sous toutes leurs formes, y compris les élections ou les votations populaires sur les normes générales du droit de l'aménagement du territoire et de l'environnement [Tanquerel 1988]. Je n'évoquerai ici que les mécanismes démocratiques relatifs à des problèmes d'aménagement concrets.

La voie démocratique la plus fréquemment utilisée pour contester des projets d'aménagement est celle du référendum financier, dans le cadre duquel le problème du coût est bien souvent relégué au second plan par les contestations sur les qualités et défauts intrinsèques des projets en cause. Cette voie est évidemment limitée aux cas où une collectivité publique est le maître d'oeuvre d'un projet ou au moins le subventionne.

Suivant les règles d'organisation de la collectivité concernée, d'autres actes administratifs portant sur l'aménagement du territoire peuvent faire l'objet d'un référendum: plans d'affectation, octroi de droits de

¹⁹ Pour une synthèse des moyens judiciaires visant à forcer une action administrative en droit américain, voir Brill [1983: 339 ss].

²⁰ Cf. cependant Trüb [1990a: 205 ss et 1990b].

²¹ Voir à ce sujet Tanquerel et Zimmermann [1992, à paraître], Trüb [1990a: 178 ss], Kölz [1985: 59 ss] et Riva [1980].

superficie ou de concessions d'utilisation du domaine public, aliénation de terrains appartenant à l'Etat.

Il faut noter, dans ce cadre, l'importance grandissante des référendums portant sur des préavis. Cette procédure est utilisée dans divers cantons, par exemple au sujet des préavis cantonaux relatifs aux routes nationales ou aux centrales nucléaires.²² Elle est également utilisée à Genève à l'encontre des préavis municipaux sur les plans d'affectation.

Il arrive aussi que des initiatives populaires puissent porter sur des questions concrètes d'aménagement. Elles sont pourtant soumises à deux limites. Il faut, premièrement, que ce type d'initiative administrative soit admis par le droit cantonal, ce qui n'est pas toujours le cas. Il faut, en outre, que les droits, tant formels que matériels, des propriétaires privés concernés soient sauvegardés et que les procédures prévues par le droit fédéral et cantonal soient respectées. Le champ d'intervention des initiatives populaires dans le domaine des choix d'aménagement est donc relativement restreint.

Caractéristiques

Les procédures démocratiques permettent à tous les citoyens, mais à eux seuls, d'intervenir dans les processus de décision. Elles sont donc ouvertes à des personnes qui n'ont pas accès aux procédures contentieuses faute d'intérêt suffisant. En revanche, sauf cas exceptionnels comme celui des communes neuchâteloises, elles excluent les étrangers, même lorsque ceux-ci sont touchés dans leurs droits. Cette limitation du cercle des participants n'est pas sans conséquence lorsque la proportion d'habitants étrangers est extrêmement élevée, ce qui est le cas à Genève, notamment.

En outre, les droits populaires ne peuvent être mis en oeuvre que pour certains objets: règles générales, projets émanant de collectivités publiques ou soutenus par elles et quelques autres mesures d'aménagement, si le droit cantonal le permet et pour autant que les droits des particuliers soient sauvegardés.

Les procédures démocratiques aboutissent à des résultats juridiquement contraignants, sauf lorsqu'elles se rapportent à des préavis. Le référendum, qui en cas de succès anéantit la décision d'une autorité, est donc un instrument très puissant. C'est aussi avant tout un instrument réactif et défensif, même s'il est souvent présenté comme le moyen de

²² Voir, par exemple, l'article 2 alinéa 5 de la loi genevoise d'application de la loi fédérale sur les routes nationales, du 3 mars 1977 (RS L 1 3) et l'article 27^{ter} de la constitution vaudoise.

forcer la mise en oeuvre de solutions alternatives. Quant à l'initiative, elle a, par définition, un rôle dynamique. En matière d'aménagement, où l'adoption de règles ou de plans ne suffit pas pour que des réalisations concrètes voient le jour, il est toutefois très difficile de garantir qu'un mandat adopté par le peuple grâce à une initiative populaire sera réellement suivi d'effet.

Il faut enfin souligner que l'exercice des droits populaires implique des procédures lourdes, qui exigent d'importants moyens humains et financiers, tant dans la phase de récolte des signatures qu'au moment de la campagne électorale.

3. JEU DES ACTEURS

3.1 Différents acteurs

Autorités

Dans les processus de décision en matière d'aménagement, plusieurs autorités sont amenées à intervenir, chacune avec une position juridique et un point de vue propres.

Au premier plan, apparaît l'autorité promotrice du processus. Il peut s'agir du maître d'oeuvre d'un projet d'aménagement public, de l'instance compétente pour élaborer une planification ou encore de l'autorité ayant commandé une étude d'aménagement prospective.

Un autre pilote potentiel du processus décisionnel, en sus ou à la place de l'autorité promotrice, est l'autorité de contrôle. Ce rôle revient notamment à l'organe compétent pour délivrer une autorisation de construire ou à l'instance cantonale chargée d'approuver les plans d'affectation communaux.

On trouve ensuite diverses autorités intervenantes:

- le service spécialisé en matière d'environnement, dont l'avis est requis, conformément à l'article 9 alinéa 5 LPE, pour les objets soumis à l'exigence de l'étude d'impact;
- les services ou commissions qui se prononcent sur les aspects de protection du patrimoine et du paysage, ainsi que les autorités compétentes pour délivrer des autorisations fondées sur la législation en matière de forêts, de pêche ou de protection des eaux.

Il faut enfin mentionner les autorités représentant les intérêts de collectivités différentes de celle au sein de laquelle s'inscrit le processus de décision. Ainsi, par exemple, dans le cadre d'une procédure cantonale, la Confédération, les cantons voisins et les communes disposent

de voies de droit pour faire valoir, le cas échéant, leur point de vue²³; les communes sont en outre invitées à émettre des préavis.²⁴

La diversité des acteurs étatiques appelés à intervenir dans les choix d'aménagement fait apparaître la nécessité de modèles de coordination [Marti 1991 : 226 ss], le cas échéant au moyen d'instruments spécifiques comme le plan directeur (art. 8 let. a LAT) et l'étude d'impact.²⁵ Elle exige aussi une prise de conscience des divergences d'intérêts et d'options politiques qui peuvent se faire jour entre ces acteurs et influencer leur attitude dans les processus de décision.

Promoteurs

Je classe sous ce vocable ceux qui sont à l'origine d'un projet d'aménagement et sont intéressés, au premier chef, à sa réalisation. Il peut s'agir de collectivités publiques ou de particuliers. Les promoteurs se confondent souvent avec les propriétaires des fonds à aménager, mais il arrive aussi qu'ils n'aient pas encore, au moment des choix d'aménagement, la maîtrise de ces fonds ou que celle-ci passe par un droit de superficie ou par le contrôle de sociétés. Dans une procédure d'autorisation, le promoteur sera dans la position du requérant.

Tiers intéressés

Par tiers intéressés, j'entends tous ceux qui sont, d'un point de vue objectif, touchés davantage que l'ensemble de la population par un choix d'aménagement et à qui sont réservés les procédures administratives contentieuses. L'exemple classique est celui des propriétaires voisins d'un fonds sur lequel une construction est projetée. Mais, bien entendu, ceux qui habitent dans le périmètre d'influence d'un aménagement quelconque sont également intéressés, même s'ils n'ont pas la qualité de propriétaire. A vrai dire, pour les aménagements dont l'impact sur le territoire et l'environnement est important, il devient extrêmement difficile de distinguer les tiers intéressés de la généralité des administrés.

²³ Voir, par exemple, les articles 34 alinéa 2 LAT, 103 lettre b OJ, 56 et 57 LPE.

²⁴ Voir, par exemple, l'article 3 alinéa 3 LCI/GE et l'article 16 alinéa 3 de la loi genevoise d'application de la LAT, du 4 juin 1987, RS L 1 17.

²⁵ Voir les articles 14, 21 et 22 de l'ordonnance du Conseil fédéral relative à l'étude d'impact sur l'environnement, du 19 octobre 1988, RS 814.011.

Avocats privés de l'intérêt public

Il s'agit des personnes ou organisations qui interviennent dans les processus de décision non pas pour défendre un intérêt personnel, mais une certaine vision, idéale, de l'intérêt public. Le cas typique est celui des organisations de protection de l'environnement. Mais il peut arriver que des particuliers jouent ce rôle. Les associations constituées par les voisins d'un projet contesté prétendent souvent défendre l'intérêt public à la sauvegarde du paysage ou à la diminution de la pollution, plutôt que l'intérêt privé relatif à leur tranquillité ou à la préservation de leur cadre de vie. Cette prétention est d'ailleurs parfois non dénuée de fondement, tant il est vrai que l'intérêt privé d'un ou de plusieurs particuliers peut parfaitement se recouper avec l'intérêt public.

Population en général

Cet ensemble est celui de tous les membres de la collectivité concernée par un choix d'aménagement, sans distinction fondée sur un lien particulier avec l'objet en cause. Le public au sens large peut s'exprimer dans la plupart des procédures non contentieuses et au moyen des droits démocratiques. Dans ce dernier cas, seule une partie de la population a voix au chapitre, puisque les étrangers sont en règle générale exclus.

3.2 Utilisation des moyens d'intervention

Critères d'action

Les autorités sont guidées, dans la façon dont elles interviennent dans les processus de décision, par les contraintes légales et la logique institutionnelle. La loi leur impose en effet un certain rôle d'organisation, d'arbitrage, de pesée des intérêts, de contrôle de la régularité des procédures ou encore de sauvegarde des valeurs légalement protégées. Elles conservent toutefois une marge de manoeuvre importante qu'elles peuvent mettre au service soit d'un idéal d'ouverture et de démocratie, soit de leurs objectifs politiques propres. Les autorités ne sont donc nullement au-dessus de la mêlée. Les procédures décisionnelles servent aussi à régler les conflits de politiques publiques et les luttes d'influence internes à l'administration. Dans ce cadre, les autorités ne sont pas limitées à leurs propres moyens d'action. Elles ne se privent pas, le cas échéant, de profiter des interventions d'autres acteurs. Les recours d'organisations de protection de l'environnement jouent ainsi souvent le jeu de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage. De

même, certains référendums et initiatives peuvent influencer les rapports de force internes à l'appareil étatique.

Quant aux autres acteurs, leurs critères d'action sont purement utilitaristes. Ce sont leurs objectifs, leurs intérêts et les circonstances qui dictent le choix de leurs moyens d'intervention et non la logique du système juridique. Ainsi, un recours sera préféré à un référendum s'il coûte moins cher et permet d'espérer un résultat concret satisfaisant, quand bien même le problème posé serait à l'évidence plus politique que juridique. Il est d'ailleurs fréquent que soit utilisée, pour atteindre un but déterminé, une large combinaison des modes d'intervention à disposition. Ainsi, dans l'affaire du quartier des Grottes à Genève (chap. 4), les opposants à la démolition-reconstruction totale du quartier sont intervenus dans les enquêtes publiques et les procédures de consultation, ils ont formés des recours auprès du Tribunal administratif et ont lancé un référendum, ainsi que la première initiative municipale de l'histoire genevoise. Ils ont en outre recouru aux méthodes extra-juridiques de la manifestation et de l'occupation d'immeubles.

Il faut relever à ce stade que les différents moyens d'intervention ne sont pas laissés à l'initiative de tous les acteurs. Les autorités promotrices et la population en général n'ont pas accès aux voies de recours. Les promoteurs privés ne peuvent en principe pas utiliser l'initiative populaire. Le jeu des acteurs ne diffère donc pas seulement en fonction de leurs objectifs propres, mais aussi en fonction des armes juridiques et politiques dont ils disposent.

Modalités

Les processus qui déterminent les choix d'aménagement ne se résument pas à des procédures juridiques linéaires. Ils représentent un jeu de forces inscrit dans un cadre institutionnel. Si l'on prend en compte cette réalité sociologique, on s'aperçoit que le jeu en question recèle toujours un potentiel de négociation, tant il est vrai qu'il n'existe jamais de situation où un seul acteur a toutes les cartes en mains.

Cela étant, l'existence de moyens juridiques d'intervention est fréquemment la condition nécessaire pour forcer une négociation ou du moins la rendre attractive aux autres parties. Une association qui dispose d'un droit de recours ou qui peut agiter de façon crédible la menace d'un référendum a bien plus de chances d'être écoutée que si elle n'a que de beaux idéaux à faire valoir.

Dans cette perspective, il faut souligner l'importance des effets méta-juridiques des modes de participation. Le coût direct des procédures, la publicité qu'elles donnent aux projets visés, le prix des retards

qu'elles peuvent infliger à ces projets peuvent compter dans leur efficacité matérielle tout autant que le bien-fondé des arguments juridiques invoqués. En ce qui concerne les droits démocratiques, il faut tenir compte de leur grand pouvoir de légitimation, qui rend difficile de s'écarter du résultat d'une consultation populaire, quand bien même celle-ci ne porterait que sur un préavis.

Cette situation a des aspects positifs, dans la mesure où elle consacre l'effet préventif de certains modes d'intervention, assurant ainsi un meilleur respect du droit de fond et une prise en compte équitable des intérêts en cause, sans qu'une procédure soit formellement engagée. Tel est manifestement le cas des droits de recours accordés aux associations de protection de l'environnement. On ne saurait cependant exclure des abus, lorsque des personnes qui ont la possibilité de prolonger les procédures de façon insupportable pour les autres parties, parviennent de ce fait à obtenir des avantages injustifiés.

4. RÔLE DU DROIT DANS LES PROCESSUS D'INTERVENTION DU PUBLIC

4.1 Distribution des cartes

Une première constatation s'impose ici: sans intervention de l'Etat, par le droit, il n'y aurait pas de participation institutionnalisée du public aux choix d'aménagement. Seules seraient envisageables des enquêtes menées, pour des motifs idéaux ou publicitaires, par les promoteurs privés eux-mêmes et les techniques de pression sociale directe comme le boycott, les campagnes de lettres, les manifestations ou les occupations, qui seraient alors exclusivement dirigées contre les dits promoteurs.

Force est de reconnaître, cependant, que la plupart des modalités d'intervention du public évoquées plus haut présupposent une réglementation juridique, donc étatique, de l'aménagement et des mécanismes décisionnels y relatifs.

Une première fonction du droit, dans cette perspective, est de distribuer les cartes de procédure ou, en d'autres termes, les autorisations d'accès aux processus de décision. Ces cartes - qu'il s'agisse du droit d'exiger une enquête publique, de la qualité pour agir, de la possibilité de lancer un référendum ou une initiative - ne valent pas seulement pour les résultats juridiques qu'elles permettent d'atteindre, mais surtout pour le poids qu'elles confèrent à leurs détenteurs dans le jeu de forces qui sous-tend toute négociation. On remarquera à cet égard que, dans l'état actuel du droit, il y a davantage de cartes défensives que d'instruments

dynamiques, ce qui peut expliquer en partie le blocage de nombreuses démarches d'aménagement.

Le droit n'agit pas que sur les procédures. Il structure aussi les enjeux de fond. En définissant le contenu de la propriété foncière, en attribuant une destination à certaines portions de territoire, en posant des principes et des objectifs auxquels les politiques d'aménagement doivent se conformer, il détermine sur le fond la marge de manoeuvre des différents acteurs. Un promoteur a une position nettement plus favorable lorsqu'il défend un projet conforme aux normes de la zone en cause que lorsqu'il doit demander le déclassement d'un terrain ou une autorisation dérogatoire. De même, des organisations ou des particuliers qui s'opposent à un aménagement donné voient leur crédibilité renforcée s'ils peuvent s'appuyer sur une règle matérielle pour démontrer l'inopportunité, voire l'illégalité, de cet aménagement.

En combinant de manière cohérente exigences matérielles et mécanismes procéduraux, une législation peut d'ailleurs orienter fortement les résultats des processus décisionnels d'application. La loi fédérale sur les routes nationales²⁶, par exemple, avait clairement pour objectif d'assurer dans les meilleurs délais et au moindre coût la construction d'un réseau complet d'autoroutes. Pour les trois quarts du réseau, cet objectif a été atteint, grâce à des dispositions matérielles privilégiant l'efficacité routière et à une procédure résolument technocratique. Ce n'est que tardivement, face à une contestation grandissante, que l'orientation fixée par la loi a été rééquilibrée par un profond changement de pratique des autorités d'exécution [Burnier 1985 et Tanquerel 1988: 274 ss]. Pour sa part, la LPE constitue une tentative d'orientation dans un sens écologique, combinant l'énoncé d'objectifs matériels²⁷ avec des procédures - études d'impact et droit de recours des organisations de protection de l'environnement - destinées à en assurer sinon la réalisation, du moins la prise en considération. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité de cette stratégie.

4.2 Limites du droit

Insister sur l'importance du droit dans la mise en place de modalités institutionnelles d'intervention du public ne signifie pas en sous-estimer les limites.

²⁶ RS 725.11.

²⁷ Voir notamment les articles 1 alinéa 2, 10 alinéa 1, 11, 16, 26, 28, 30, 31 LPE.

Parmi celles-ci, figurent au premier chef les réalités économiques, sur lesquelles le droit n'est pas sans influence, pas toujours volontaire d'ailleurs, mais qu'il n'est évidemment pas capable de modeler. Une autorisation de construire restera inutilisée si le promoteur n'a plus les fonds pour réaliser son projet ou si l'évolution de la conjoncture a rendu celui-ci non rentable. La planification de zones industrielles n'est pas une condition suffisante pour assurer le maintien d'un secteur secondaire solide. L'acceptation par le corps électoral, suite à une initiative populaire, d'un ambitieux programme d'infrastructures sera sans suite si les caisses de la collectivité compétente sont désespérément vides.

Les contraintes économiques peuvent aussi affecter les procédures elles-mêmes. Le coût de celles-ci amène certains acteurs à y renoncer, alors même qu'ils seraient juridiquement habilités et politiquement intéressés à y recourir. C'est particulièrement vrai des lourdes procédures démocratiques. Mais ce critère est également important pour les organisations de protection de l'environnement bénéficiant d'un droit de recours, qui sont obligées de concentrer leurs efforts sur des cas exemplaires.

Les limites du droit s'expriment en outre dans les effets méta-juridiques des moyens d'intervention du public déjà évoqués plus haut. Une analyse réaliste de la participation de la population aux choix d'aménagement doit donc impérativement compléter l'examen des procédures juridiques par une étude de leur mise en oeuvre concrète.

Dans cette optique, une attention suffisante doit être accordée à la marge de manoeuvre dont dispose l'administration. Toute démarche quelque peu élaborée, impliquant par exemple de confier à un mandataire l'animation d'un processus de participation, se situe au-delà des exigences légales. L'autorité compétente est donc libre d'en admettre le principe et d'en fixer les modalités et les limites. De son bon vouloir - ou de son intérêt - dépendra donc la qualité de la participation mise en place. Même si l'on reste dans le cadre légal minimal, l'attitude de l'administration, véritablement ouverte ou au contraire se pliant à contrecoeur aux formalités exigées par la loi, peut modifier fondamentalement les conditions de l'intervention du public.

Il faut enfin rappeler avec force que si le droit offre des structures pour cerner et résoudre les conflits liés à la gestion de l'espace, ceux-ci, qu'ils soient de nature interpersonnelle ou politique, ont une origine matérielle et non juridique. Rien ne sert de vouloir les éluder en incriminant par une sorte de fétichisme juridique, les procédures, recours ou référendum, qui les mettent en évidence. C'est à la racine que ces conflits doivent être matériellement réglés ou dépassés.

5. CONCLUSIONS

En fonction de ce qui vient d'être exposé, deux alternatives me semblent devoir être rejetées.

La première est celle qui opposerait procédures juridiques et procédures informelles. Ces dernières ne sont en effet pas fondées sur l'absence de droit, mais sur le fait que celui-ci ne propose que des règles de base que les acteurs sont libres de compléter par des démarches plus élaborées et adaptées aux circonstances particulières.

La seconde, assez voisine, est celle qui prétendrait imposer un choix entre contentieux légal et négociation. Là encore, il y a complémentarité, dans la mesure où les moyens d'intervention juridique sont souvent la condition d'une réelle négociation. Par ailleurs, même lorsque l'application du droit est négociée [Morand 1991: 191 ss et Richli 1991: 381 ss], la question du respect des principes constitutionnels et législatifs, ainsi que celle de la formalisation juridique du résultat de la négociation restent posées. La négociation représente donc une méthode de résolution des litiges différente du prononcé juridique autoritaire. Elle se situe cependant toujours dans le cadre du droit, dont elle a besoin pour fixer les règles du jeu et pour sanctionner sa production.

En définitive, si les processus de décision traditionnels, linéaires et formalistes, ne sont plus adaptés aux conditions actuelles de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, il serait illusoire et dangereux d'imaginer que des opérations de communication menées par des professionnels en marge des structures institutionnelles seraient aptes à les remplacer. Une telle option reviendrait à actualiser la méthode technocratique sans en changer la nature profonde. Les démarches d'animation de la participation doivent s'insérer dans une stratégie législative visant à assurer une large intervention du public dans les choix d'aménagement et à favoriser la solution négociée des conflits.

Dans le cadre de cette stratégie, il conviendrait de réexaminer les procédures décisionnelles en prenant garde de distinguer les nécessaires indicateurs de conflits à conserver, aussi pénibles soient-ils pour les autorités, et les traditions obsolètes, à élaguer sans remords.

La législation devrait donner toute leur place aux instruments contribuant à l'ouverture de la participation: possibilité de soumettre aux électeurs des variantes lors de votations; organisation de scrutins consultatifs chaque fois que la superposition de niveaux de compétence différents le justifie; développement d'une large qualité pour agir, même et surtout si cela remet en cause le monopole de l'administration pour la défense de l'intérêt public; octroi d'une marge d'appréciation suffisante à l'autorité de décision, afin qu'elle puisse utilement tirer les conséquences

des processus de participation. Cela étant, il faut éviter un juridisme excessif: pour rester efficaces, certaines modalités d'intervention du public doivent rester informelles et «à bien plaisir», la rigueur procédurale dût-elle en souffrir.

La question de l'intervention du public dans les choix d'aménagement ne peut être abordée en ayant en tête un modèle à la géométrie parfaite. Au fil des expériences concrètes, la population a fait preuve de créativité pour faire entendre sa voix. L'Etat, par le droit et à travers l'attitude de ses organes, doit tenir compte de cette créativité lorsqu'il entend orienter démocratiquement la gestion de l'espace.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- AUER, A. 1983. *La juridiction constitutionnelle en Suisse*. Bâle et Francfort: Helbing et Lichtenhahn.
- BIANCHI, M. 1990. *La révision du plan d'affectation communal*. Lausanne: Payot.
- BRILL, H. 1983. The citizen's relief against inactive federal officials: case studies in mandamus, actions «in the nature of mandamus», and mandatory injunctions. *Akron Law Review* 16: 339 ss.
- BURNIER, T. 1985. *La démocratie du rouleau compresseur*. Lausanne: Ed. d'En Bas.
- DFJP/OFAT. 1981. *Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*. Berne: OFAT.
- KÖLZ, A. 1985. Die Vertretung des Öffentlichen Interesses in der Verwaltungsrechtspflege. *Schweizerische Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*: 59 ss.
- LEIMBACHER, J. 1988. *Die Rechte der Natur*. Bâle et Francfort: Helbing et Lichtenhahn.
- MARTI, A. 1991. Verfahrensrechtliche Möglichkeiten der Koordination bei der ersten Instanz. *Droit de l'environnement dans la pratique*, passim.
- MOOR, P. 1990. Les voies de droit fédérales dans l'aménagement du territoire. In ZÜRCHER, F. (éd.). *L'aménagement du territoire en droit fédéral et cantonal*. Lausanne: Ceditac.
- . 1976. La participation des administrés dans les procédures d'aménagement du territoire. *Revue de droit suisse* II: 149 ss.

- MORAND, C.-A. 1991. La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en oeuvre du droit. In MORAND, C.-A. (éd.). *L'Etat propulsif*: 191 ss. Paris: Publisud.
- RICHLI, P. 1991. Zu den Gründen, Möglichkeiten und Grenzen für Verhandlungselemente im Öffentlichen Recht. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*: 381 ss.
- RIVA, E. 1980. *Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht*. Berne: Stämpfli.
- STÜDELI, R. 1982. *Information et participation lors de l'élaboration du plan communal d'affectation, selon l'article 4 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*. Berne: ASPAN, Mémoire 32.
- TANQUEREL, T. 1988. *La participation de la population à l'aménagement du territoire*. Lausanne: Payot.
- TANQUEREL, T., et R. ZIMMERMANN. 1992. Les recours. In MORAND, C.-A. (éd.). *La mise en oeuvre du droit de l'environnement*. A paraître.
- TRÜEB, H.-R. 1990a. *Rechtsschutz gegen Luftverunreinigung und Lärm*. Zürich: Schultess Polygraphisches Verlag.
- _____. 1990b. Die Vollzugsklage im Umweltrecht. *Droit de l'environnement dans la pratique*, passim.

***PLACE DE LA NÉGOCIATION DANS LES PROCESSUS
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT***

Nicolas METTAN

C'est un fait aujourd'hui largement admis que la gestion des conflits d'utilisation du sol implique le recours à des formes plus ou moins pures, plus ou moins abouties de négociation. Où et comment la négociation s'insère-t-elle dans la pratique actuelle de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement? Telle est la question que se propose d'examiner la présente contribution. Avant d'en arriver là toutefois, un détour par une définition, une clarification des notions utilisées est nécessaire.

1. POUR UNE CLARIFICATION DES NOTIONS UTILISÉES

1.1 Négociation et principe d'information et de participation

De quoi parle-t-on quand on parle de négociation? Quels sont ses liens avec le principe d'information et de participation consacré par

l'article 4 de la LAT (Loi fédérale sur l'aménagement du territoire)? Largement utilisées dans le langage courant, ces notions demeurent floues et leur sens varie considérablement selon les contextes et les personnes qui en usent. Il convient donc d'en proposer une définition, de les replacer dans un cadre cohérent propre à constituer des bases de référence communes.

Information et participation selon la LAT

Si l'on s'en tient à la conception sous-tendue par l'article 4 de la LAT - qui demeure par ailleurs trop générale pour en tirer des conclusions définitives - il faut relever la distinction faite entre l'obligation d'informer, contenue à l'alinéa 1, et celle de permettre à la population de participer à l'établissement des plans, contenue à l'alinéa 2, étant entendu que

«pour assurer d'une manière ou d'une autre la participation effective d'un large public au processus d'élaboration des plans, il est indispensable de fournir une information complète au sujet des objectifs et du déroulement des travaux d'aménagement» [DFJP/OFAT 1981: 111].

On peut en conclure que l'information est une condition nécessaire mais non suffisante de la participation; il s'agit d'une étape conduisant vers la participation effective mais ne constituant pas en elle-même une forme de participation suffisante. En effet, le terme de participation ne prend tout son sens

«qu'à partir du moment où la population se voit offrir les moyens réels d'intervenir effectivement dans le processus d'élaboration des plans, en exerçant une véritable influence sur le résultat à atteindre» [DFJP/OFAT 1981: 112].

Quant à la négociation, son utilisation dans le domaine de l'aménagement du territoire est plus récente même si dans les faits on y a recours - certes sous des formes encore très partielles - depuis très longtemps. La LAT ne la mentionne pas directement, préférant parler de coordination, voire de conciliation dans les cas où des conflits surgissent au niveau d'un plan directeur.

Conception développée par Hydro-Québec

Une des questions qui nous paraît importante est celle de montrer en quoi information, participation et négociation sont liées entre elles. La démarche dite de «participation du public», développée par la société Hydro-Québec [1991], nous permet d'y parvenir.

Destinée à faciliter l'adaptation continuelle de l'entreprise aux réactions que suscite tout projet d'envergure sur le plan social et la conciliation des intérêts de la société avec ceux des milieux concernés, cette démarche a amené Hydro-Québec à distinguer six niveaux différents de participation. Ces derniers peuvent être classés selon un ordre hiérarchique en fonction du degré d'implication des publics concernés, des moyens utilisés, des objectifs visés et surtout du pouvoir d'influence ou de décision accordé au public. Ce sont:

- l'*information*, qui permet d'énoncer et d'expliquer des orientations, des choix et des décisions;
- l'*éducation*, qui vise à élever le niveau de connaissance de la population et à induire des modifications dans son attitude;
- l'*information-rétroaction*, qui vise à susciter des réactions et à valider des options retenues;
- la *consultation*, qui permet de soumettre diverses propositions aux publics concernés, d'évaluer les réactions qu'elles entraînent et d'effectuer un choix ou de les modifier en conséquence;
- la *concertation*, qui consiste à élaborer une solution en collaboration directe avec les intervenants concernés, qui sont alors considérés comme des partenaires;
- la *négociation*, qui consiste à rechercher pacifiquement un accord avec les intervenants concernés, dont les intérêts sont effectivement ou potentiellement opposés.

Négociation comme forme particulière de participation

La démarche de «participation du public» présentée ci-dessus est intéressante dans le sens où elle conduit à considérer la négociation comme un niveau, une forme particulière de participation.

Cette conception n'est toutefois pas totalement satisfaisante car elle considère que les formes de communication unilatérale, telles que l'information et l'éducation, constituent déjà des niveaux de participation. Nous pensons au contraire qu'il n'y a participation que s'il y a véritablement possibilité d'influencer ou de collaborer à la prise de décision. C'est le sens de la définition proposée par Olivry pour lequel la participation est:

«l'ensemble des possibilités démocratiques, offertes à la population, de collaborer à la prise de décision. Une participation authentique est alors un engagement actif des citoyens dans la résolution des problèmes qu'ils jugent essentiels et pertinents et dont ils peuvent effectivement concourir à élaborer et à contrôler les solutions» [Olivry, cité par Hydro-Québec 1991: 15].

En s'inspirant de Godbout [1983: 35], nous pourrions également définir la participation comme un échange entre des décideurs qui accordent un certain pouvoir aux administrés et ces mêmes administrés qui acceptent, en contrepartie, de se mobiliser en faveur d'un projet d'aménagement.

Le choix du niveau de participation s'inscrit donc dans le contexte du partage du pouvoir par celui qui en détient légalement l'usage, partage qui est plus ou moins étendu selon que l'on se limite à la consultation des administrés (octroi d'un pouvoir d'influence) ou que l'on entre dans un véritable processus de négociation (partage du pouvoir de décision). La démarche participative peut ainsi être variable et adaptable aux diverses situations caractérisant le déroulement d'un projet, en fonction de son stade d'évolution et du degré d'implication du public dans le projet. Elle repose dans tous les cas sur l'existence d'une large information de la population (fig. 1).

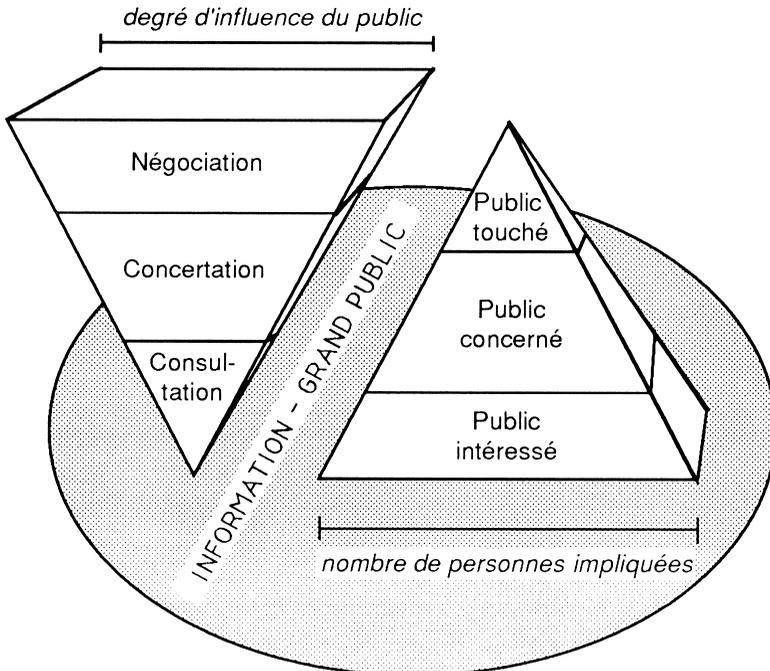


FIG. 1 Les niveaux de participation

1.2 Aménagement du territoire et protection de l'environnement: une étroite connexité

Pourquoi s'intéresser conjointement à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement en parlant de négociation? Parce que ces deux domaines sont des lieux privilégiés de négociation et qu'ils entretiennent entre eux d'étroites relations d'interdépendance.

Cette imbrication apparaît de manière très claire à l'article 3 alinéa 1 lettre b LAT, qui contient le principe selon lequel il y a lieu, en matière de planification, d'aménager les territoires réservés à l'habitat selon les besoins de la population et «de préserver autant que possible les lieux d'habitation des atteintes nuisibles et incommodes, telles que la pollution de l'air, le bruit et les trépidations». Elle a en outre été reconnue dans de nombreux arrêts du Tribunal fédéral. Ces derniers mettent notamment en évidence:

- la nécessité de coordonner les procédures en exigeant qu'une seule et même autorité procède à une appréciation globale de tous les éléments déterminants et à une pesée approfondie des intérêts;
- l'obligation de déterminer le meilleur lieu d'implantation possible ou le meilleur tracé possible pour les projets de construction ayant des incidences sur l'environnement (postulat de l'optimisation du lieu d'implantation).

L'application de ces deux principes n'est encore que partiellement réalisée. On peut ainsi regretter que l'OEIE (Ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1989, ne tienne pas suffisamment compte de la connexité matérielle et juridique existant entre l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Selon l'article 3 OEIE en effet, l'étude d'impact n'englobe pas les aspects relevant de l'aménagement du territoire, l'examen de ces derniers constituant une tâche incombant aux autorités délivrant l'autorisation de construire. Or, si la procédure d'autorisation de construire n'est pas la procédure décisive au sens de l'article 5 OEIE (l'EIE ne requiert pas de procédure supplémentaire mais s'inscrit dans une procédure donnée, déjà en vigueur: la procédure décisive qui est définie pour chaque type d'installation dans l'annexe de l'OEIE ou par le droit cantonal), il se peut que l'autorité cantonale compétente en matière d'aménagement du territoire ne soit même pas invitée à prendre position dans la procédure de l'EIE, ce qui est contraire au premier principe évoqué ci-dessus.

Le principe d'optimisation du lieu d'implantation est quant à lui mieux assuré, notamment à travers l'application de l'article 24 LAT relatif

aux autorisations de construire hors de la zone à bâtir. Il faut ainsi que l'implantation de ces constructions soit imposée par leur destination et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose (or les nuisances provoquées par un projet peuvent précisément constituer un motif de refus du lieu d'implantation). Un autre moyen de respecter ce principe est de recourir à l'instrument du plan d'affectation spécial et de soumettre ce dernier à l'EIE, comme le suggère notamment le rapport commandé par l'OFAT (Office fédéral de l'aménagement du territoire) et l'OFEFP (Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage) et analysant les relations entre l'aménagement du territoire et l'étude de l'impact sur l'environnement [OFAT/OFEFP 1991]. Il s'agirait alors de prévoir deux étapes dans le déroulement de l'EIE: la première permettrait de s'attacher à optimiser les conditions d'implantation d'un projet et la seconde à améliorer les aspects techniques des installations concernées. Une telle manière de faire, qui dépend évidemment de la nature et de l'ampleur des projets (il s'agit en effet d'éviter de rendre inutilement plus difficile la réalisation des projets), assurerait également une meilleure coordination des procédures.

Au vu de cette étroite imbrication liant l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement, il était naturel d'en tenir compte dans nos réflexions sur la négociation. Nous mettrons toutefois l'accent sur les procédures relevant de l'aménagement du territoire d'abord parce qu'elles constituent souvent (par l'intermédiaire de l'autorisation de construire) - et constitueront peut-être toujours davantage par le recours accru à l'instrument du plan d'affectation spécial - des procédures décisives au sens de l'OEIE et ensuite parce que la préoccupation d'aménagement du territoire nous paraît plus globale. En effet, s'il faut accorder davantage d'importance aux questions de protection de l'environnement en matière d'aménagement du territoire,

*«la protection de l'environnement ne constitue que l'un des aspects dont doit tenir compte l'aménagement du territoire»
(Message du Conseil fédéral relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement, 31 octobre 1979).*

2. PROCESSUS D'AMÉNAGEMENT EN PRATIQUE, A L'EXEMPLE DU PLAN D'AFFECTATION

Ce chapitre se propose d'examiner dans le détail le processus d'aménagement tel qu'il se déroule dans la pratique afin d'y repérer les éléments propres à favoriser la négociation (voir également chap. 5).

Nous nous référons pour ce faire au plan d'affectation défini par la LAT (c'est-à-dire généralement le plan des zones ou le plan de quartier) qui est l'instrument central de la mise en oeuvre de la politique d'aménagement du territoire en ce sens qu'il concrétise spatialement, dans un document qui déploie des effets juridiques importants pour les particuliers, les objectifs et les intentions des autorités chargées de l'aménagement du territoire. Nous avons vu en outre qu'il constituera sans doute toujours davantage un point de rencontre entre les préoccupations relevant à la fois de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

Cette approche nous conduit à privilégier un moment particulier du processus d'aménagement, à savoir celui qui recouvre les phases d'élaboration et d'approbation d'un plan d'affectation. Nous faisons ainsi abstraction des étapes qui ont pu précéder les phases susmentionnées, soit celles consacrées à la mise en place du dispositif légal lui-même ou à l'élaboration de la planification directrice, qui représentent également des lieux possibles de négociation.

Nous définissons en outre l'aménagement comme un processus, ce concept incluant l'ensemble des événements, des démarches et interventions successifs qui jalonnent l'histoire d'un projet d'aménagement jusqu'à sa concrétisation ou à son abandon. La notion de processus est donc plus large que celle de procédure, définie comme l'ensemble des règles ou des passages obligés découlant de la législation qu'il s'agit de respecter lors de l'élaboration d'un plan d'affectation. La procédure apparaît comme un sous-ensemble du processus d'aménagement, qu'elle conditionne par ailleurs largement.

2.1 Schéma-type de procédure pour l'élaboration et l'approbation d'un plan d'affectation

En examinant et en comparant les différentes législations cantonales d'application de la LAT, il est possible de reconstituer la colonne vertébrale commune à l'ensemble des législations en matière de procédure d'élaboration et d'approbation des plans d'affectation.

D'une manière générale, la première étape prévue par la procédure est celle de l'examen préalable, par laquelle la commune soumet au canton, pour observations, (par l'intermédiaire du Service cantonal de l'aménagement du territoire) l'avant-projet de plan. Cette première étape permet de vérifier la conformité de l'avant-projet avec les diverses planifications et législations particulières en vigueur.

Dans un deuxième temps, le projet, éventuellement modifié, est mis à l'enquête publique, généralement pendant 30 jours. Cette phase est

cruciale puisqu'elle permet au public de prendre connaissance du projet et de manifester ses observations ou son opposition à son endroit. C'est donc très souvent l'enquête publique qui permet d'identifier le cercle des acteurs concernés et de révéler le degré d'acceptabilité du projet présenté par l'autorité.

On entre ensuite dans la phase d'adoption et d'approbation du projet par l'exécutif communal puis par le législatif communal et enfin, accompagné des recours des opposants ayant maintenu leur opposition, par le Conseil d'Etat. La procédure peut encore se poursuivre jusqu'au Tribunal fédéral en cas de recours répétés.

Certaines législations cantonales contiennent d'autres dispositions qui présentent un intérêt dans le contexte de la négociation. La législation cantonale valaisanne d'application de la LAT prévoit par exemple que l'exécutif communal informe la population de tout avant-projet de règlement et de plan d'affectation, cette information étant faite pendant 60 jours de manière à permettre à tout intéressé de prendre connaissance de l'avant-projet et de faire valoir par écrit toutes propositions ou observations. En outre, pendant ce délai, «les communes assurent une large information en vue d'une participation étendue de la population» (art. 33 LCAT-VS). Les législations valaisannes et fribourgeoises prévoient également une procédure de traitement des oppositions qui inclut obligatoirement une séance de conciliation avec les opposants (fig. 2).

2.2 Procédure administrative et droits politiques

Aux moyens d'intervention et de participation donnés par la procédure administrative relative à l'élaboration et l'approbation d'un plan d'affectation, viennent s'ajouter les droits démocratiques garantis par l'ordre constitutionnel helvétique et qui peuvent interférer dans la procédure précitée. Il s'agit essentiellement de la pétition, de l'initiative et du référendum.

«La pétition] permet à chacun d'adresser en tout temps aux autorités des requêtes, des propositions, des critiques ou des réclamations dans des affaires de leur compétence» [Tanquerel 1988: 90].

Son utilisation est très souple et son contenu est libre. Son défaut est son caractère non contraignant qui n'oblige pas l'autorité compétente à l'examiner sur le fond ni d'y donner suite. La pétition représente toutefois un moyen de pression politique non négligeable et peut par exemple conduire à engager un processus de révision du plan d'affectation.

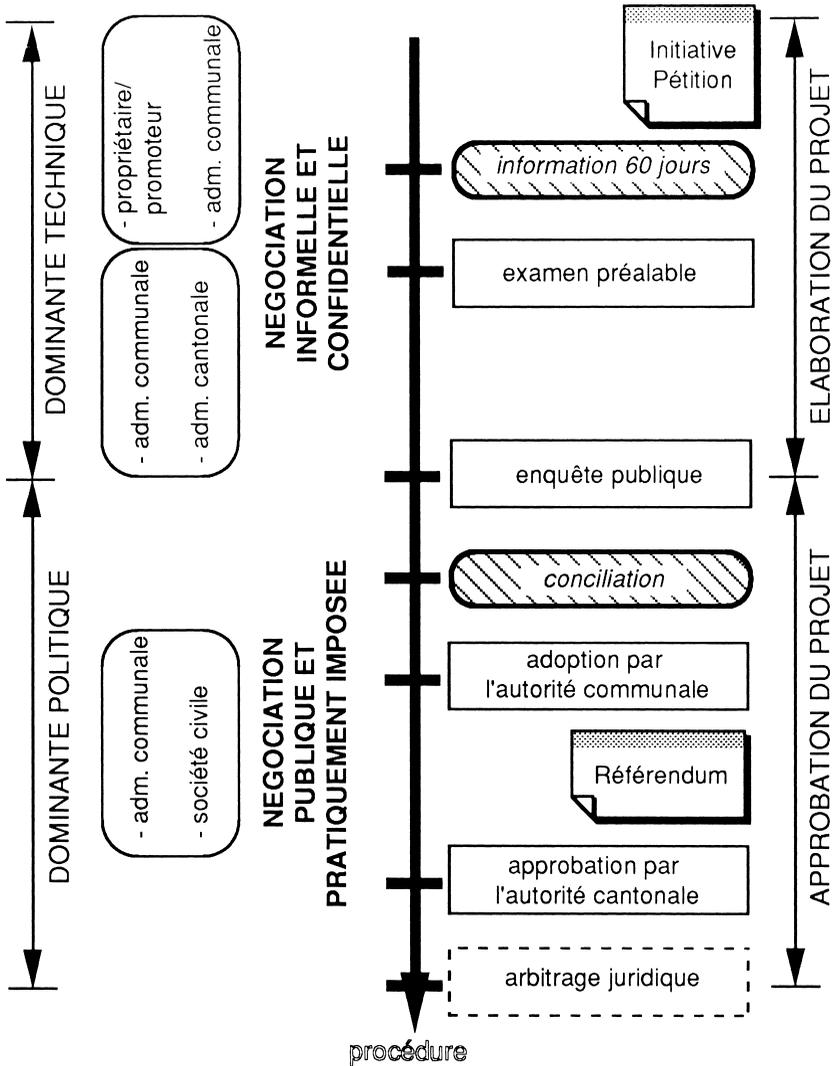


FIG. 2 Schéma-type de procédure pour l'élaboration et l'approbation d'un plan d'affectation

«L'initiative populaire confère] à une fraction déterminée du corps électoral le droit de déclencher une procédure d'adoption, de révision ou d'abrogation d'un acte étatique» [Tanquerel 1988: 87].

Ce droit comprend en outre celui de faire trancher par le peuple la question soulevée par l'initiative populaire. Comme la pétition, mais de manière contraignante cette fois-ci, l'initiative peut donc être à l'origine de l'élaboration d'un plan d'affectation.

«Le référendum] est la procédure par laquelle une décision d'une autorité étatique est soumise à la ratification du corps électoral» [Tanquerel 1988: 84].

Généralement utilisé sous sa forme facultative ordinaire (c'est-à-dire que le vote populaire ne peut être déclenché que sur demande d'une fraction du corps électoral), le référendum constitue une arme redoutable qui pèse souvent très fort sur les discussions qui précèdent l'adoption d'un projet de plan d'affectation par le législatif communal.

2.3 Moyens légaux d'intervention comme éléments favorisant la négociation

Sans entrer dans le débat actuel de savoir s'il convient de réduire, maintenir ou accroître les possibilités d'intervention du public dans les choix d'aménagement, il faut prendre acte du fait que les moyens légaux relevant de la procédure administrative en matière d'aménagement du territoire et des droits démocratiques font du droit un cadre de référence obligé, une condition de la négociation.

Selon les dispositions qu'il contient, le droit peut également inciter et favoriser le recours à la négociation. De l'obligation d'informer pendant 60 jours - qui permet de repérer les principaux enjeux et d'anticiper les oppositions et conflits futurs (et donc de se préparer à négocier) - au référendum - dont la menace conditionne souvent les débats au sein des organes décisionnels communaux - en passant par la séance de conciliation obligatoire - qui oblige autorité et opposant à se rencontrer, à discuter et donc à négocier, si la recherche d'un arrangement à l'amiable est réellement souhaitée par les deux parties - la panoplie des moyens de droit existants, favorisant le recours à la négociation, n'est pas négligeable.

3. NÉGOCIATION ET PROCESSUS D'AMÉNAGEMENT

3.1 Pratique actuelle de la négociation en aménagement du territoire

A l'aide du schéma-type développé dans le chapitre précédent, nous nous proposons maintenant d'essayer de repérer et de caractériser les formes actuelles de négociation à l'oeuvre dans le processus d'aménagement du territoire.

On peut grossièrement identifier deux moments différents de la procédure d'élaboration et d'approbation d'un plan d'affectation au cours desquels intervient la négociation: avant (phase d'élaboration) et après (phase d'approbation) la mise à l'enquête publique.

Il existe un troisième moment important du recours possible à la négociation, que nous n'examinerons pas ici, c'est celui intervenant dans le cadre de l'arbitrage juridique. Il est en effet courant, notamment dans certaines branches particulières du droit, que le juge favorise la recherche de solution transactionnelle entre les parties afin d'éviter de devoir procéder au jugement.

Avant la mise à l'enquête publique

A ce stade, la négociation peut intervenir à deux niveaux: d'une part, entre l'administration communale (comprise dans un sens large, c'est-à-dire incluant le service communal d'urbanisme et l'exécutif communal) et le propriétaire-promoteur et d'autre part, entre l'administration communale et l'administration cantonale. On peut la qualifier de négociation informelle et confidentielle:

- *informelle*, car elle ne fait généralement pas appel à des règles clairement explicitées ou à une procédure formalisée; elle a en outre lieu entre des gens, souvent des professionnels, qui se connaissent, parlent le même langage et donc se comprennent facilement sans qu'ils n'aient besoin de se justifier longuement;
- *confidentielle*, dans le sens où la société civile est généralement absente du débat, même si certaines des revendications qui en émanent peuvent, au moins partiellement, être anticipées et intégrées dans cette phase d'élaboration du projet.

La négociation entre le propriétaire-promoteur et l'administration communale a essentiellement pour but de veiller à assurer la qualité formelle et technique du projet présenté ainsi que de permettre à l'autorité (généralement la municipalité) de s'approprier en quelque sorte le projet de manière à pouvoir le défendre correctement devant le légis-

latif communal et la population. Le rôle de l'administration communale est ainsi de tenter de «réinjecter» l'intérêt général dans le projet du promoteur. Dans cette perspective, selon le degré de sensibilité des représentants de l'administration communale et leur connaissance des attentes de la société civile, ces derniers pourront plus ou moins inciter le propriétaire-promoteur à concevoir ou modifier son projet de manière à augmenter ses chances d'acceptation par les représentants du peuple ou le peuple lui-même. Cette négociation a toutefois lieu sur des bases imprécises, selon une systématique lâche et en l'absence de documents objectifs servant de référence et permettant aux acteurs exclus de la phase d'élaboration de comprendre ensuite comment le projet à évolué au cours de cette dernière.

Dans un deuxième temps, interviennent les contacts entre l'administration communale et l'administration cantonale dans le cadre de l'examen préalable, lesquels peuvent prendre la forme d'une négociation. Il s'agit alors pour le canton de vérifier la compatibilité du projet avec d'autres projets ou avec d'autres législations que celles relevant de l'aménagement du territoire alors que la commune veillera à se réserver la plus grande marge de manoeuvre possible en vue du débat politique qui va suivre en son sein. Cette étape peut se révéler très importante (surtout dans le cas d'un plan d'affectation des zones) car elle fixe souvent l'essentiel du contenu du plan qui sera mis ultérieurement à l'enquête publique.

A ce stade, le contenu de la négociation devrait revêtir un caractère politique marqué. C'est en effet avant la mise à l'enquête publique que l'exécutif communal devrait effectuer un véritable choix politique. Force est toutefois de constater que, faute de moyens ou d'instruments de référence adéquats, les responsables politiques sont souvent prisonniers du contenu technique du projet proposé par le promoteur ou son représentant.

Après la mise à l'enquête publique

Au terme de la mise à l'enquête publique, la négociation va essentiellement dépendre du nombre, de l'origine et du contenu des oppositions. Elle permet donc l'intervention de la société civile, à travers les particuliers et les mouvements qui se sont manifestés lors de la mise à l'enquête publique. Ces derniers se trouvent généralement confrontés à l'administration communale qui représente d'ordinaire également les intérêts du propriétaire-promoteur. Si elle a lieu, cette négociation est davantage publique, ou mieux médiatisée, que la précédente (toutes les parties intéressées peuvent y avoir accès; la presse est par ailleurs sou-

vent prise à témoin) et surtout elle est «pratiquement imposée» à l'exécutif communal dans le sens où c'est la présence d'oppositions qui oblige ce dernier à se déterminer.

Certes, selon la nature des oppositions, l'exécutif peut proposer purement et simplement de les écarter en refusant d'entrer en matière mais il peut également, au contraire, chercher à les réduire en accédant aux revendications des opposants, par exemple dans le cadre des séances de conciliation. Il se peut toutefois que l'opposition soit si fondamentale qu'elle impose le renvoi du projet à la case départ ou même son abandon. Dans tous les cas, l'administration devra faire une appréciation du risque de référendum ou de poursuite de la procédure devant les instances de recours.

A ce stade, le contenu de la négociation est surtout influencé par des considérations d'ordre politique qui, faute d'avoir été intégrées au début du processus, peuvent remettre en cause le principe même du projet. Ceci n'exclut pas le recours à des arguments d'ordre technique au cours des discussions.

3.2 Négociation et aménagement du territoire: une réalité toute en nuances

Le schéma qui suit est sans doute pertinent mais il est trop caricatural pour traduire la grande variété des situations que pourrait révéler une analyse fine de quelques cas tirés de la pratique (fig. 3).

On peut cependant déjà admettre une première distinction selon laquelle la négociation est une réalité qui apparaît de manière différenciée sur le territoire. La nature et la dimension des projets contestés, le degré de professionnalisme de l'ensemble des acteurs, l'identité des opposants et la forme des oppositions varient en effet considérablement selon les lieux où ils se concrétisent.

On peut ainsi supposer que les comportements des acteurs sont différents selon que l'on se trouve en milieu urbain - où la confrontation répétée à des situations de conflits, notamment dans le domaine immobilier, a permis aux acteurs de développer des outils et des stratégies propres à y répondre - ou en milieu rural - où les conflits ont longtemps porté sur des enjeux plus limités et opposé entre eux des gens aux intérêts proches.

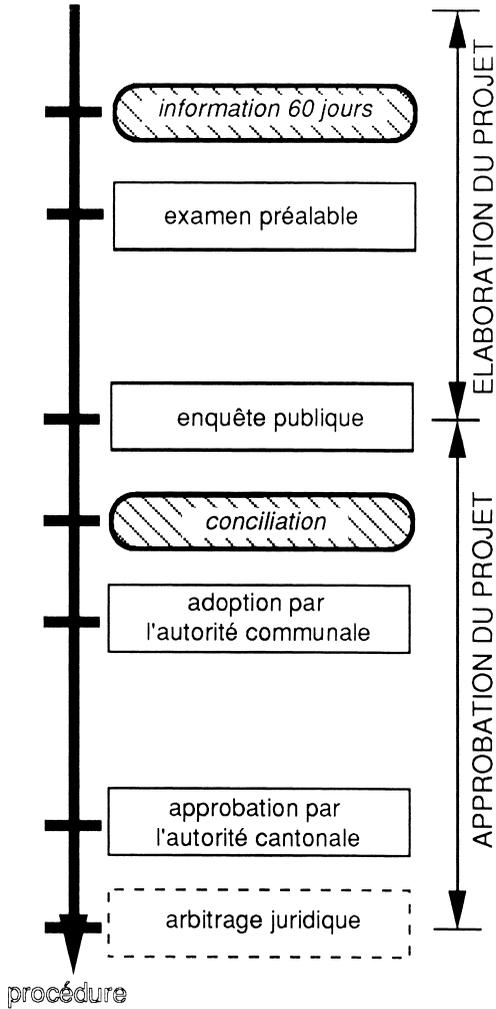


FIG. 3 La négociation dans le processus d'aménagement

4. VERS UNE PRATIQUE MIEUX FORMALISÉE DE LA NÉGOCIATION

Le chapitre précédent nous a montré que la négociation est déjà pratiquée à une large échelle mais que son utilisation reste partielle et lacunaire. Cette situation est sans doute due à la discrétion, voire à l'opprobre, qui entoure la pratique de la négociation (tout le monde en fait mais tout le monde se défend d'en faire) et, par voie de conséquence, à l'insuffisante diffusion dont bénéficient les expériences faites et à la méconnaissance des techniques que requiert le recours à la négociation. Elle est peut-être aussi due aux limites de la négociation elle-même, aux conditions qu'elle suppose, aux coûts qu'elle entraîne.

Quoiqu'il en soit, parallèlement à la réflexion sur les potentialités offertes et les limites imposées par la négociation, il s'agit de promouvoir une meilleure formalisation des modalités d'élaboration d'un projet, compte tenu des attentes de la société civile. Pour ce faire, l'autorité de décision a besoin d'une batterie d'outils aussi diversifiés que possible (parmi lesquels la maîtrise des techniques de négociation) ainsi que d'un cadre de référence cohérent qui définisse une ligne politique et donne du sens aux actions qu'elle va entreprendre. Le plan directeur, par son caractère souple et non contraignant et par son degré plus ou moins élevé de légitimité (degré qui dépend du caractère démocratique ou non de son élaboration) constitue une base idéale pour la négociation des intérêts généraux avec les autres partenaires, privés ou publics, au moment de l'élaboration d'un plan d'affectation [Bianchi 1990: 163].

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- ASPAN. 1989. *Aménagement du territoire et protection de l'environnement*. Berne, ASPAN, Mémoire 50.
- BIANCHI, M. 1990. *La révision du plan d'affectation communal*. Lausanne: Payot.
- CONSEIL FÉDÉRAL. 1979. Message relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement. Berne.
- DFJP/OFAT. 1981. *Etude relative à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire*. Berne: OFAT.
- GODBOUT, J. 1983. *La participation contre la démocratie*. Montréal: St-Martin.

- HYDRO-QUÉBEC. 1991. La participation du public aux projets d'équipement. Vice-Présidence, communications et relations publiques.
- MATTER, R. 1990. Jurisprudence du Tribunal fédéral pendant les premières années d'application du droit fédéral sur la protection de l'environnement: ses incidences majeures sur l'aménagement du territoire. *Bulletin de l'OFAT* 2, 90.
- METTAN, N. 1991. Méthodes d'animation et de communication de groupe et leur utilisation en aménagement du territoire. *DISP* 104: 18-23.
- METTAN, N., D. SFAR, et K. HORBER-PAPAZIAN. 1991. Du conflit à la coopération ou les nouvelles modalités de la gestion des projets urbains. Rapport intermédiaire PNR 25 (non publié).
- OFAT/OFEFP. 1991. *Relations entre l'aménagement du territoire et l'étude de l'impact sur l'environnement*. Berne: OFAT.
- TANQUEREL, T. 1988. *La participation en aménagement du territoire*. Lausanne: Payot.

**MÉDIATION DES CONFLITS
LIÉS À L'UTILISATION DU SOL**

Jean RUEGG

1. INTRODUCTION

En Suisse, la négociation est déjà largement pratiquée, tant en aménagement du territoire (AT) qu'en matière de protection de l'environnement. Certes, elle n'est pas toujours formalisée, ni transparente. Mais elle existe.

Or, dans plusieurs pays industrialisés, elle tend à prendre une tournure encore plus importante, sous le nom de PPP (partenariat entre les secteurs public et privé). Les pratiques de PPP sont assez récentes. Elles remontent pour la plupart au début des années quatre-vingts, lesquelles sont marquées par le reflux partiel de l'Etat providence. Dans plusieurs pays, le mot d'ordre est au désengagement de l'Etat. D'où une réduction notable des moyens économiques à disposition des administrations responsables de la mise en oeuvre des politiques publiques. Parmi ces dernières, ce sont surtout les politiques sociales qui en pâti-

sent. Pourtant, le nombre croissant de sans-abri en Amérique du Nord ou même la «découverte» de la pauvreté en Suisse, attestent que les problèmes sont toujours là. Pour les traiter, les autorités recherchent alors de nouveaux moyens financiers. D'où l'idée de mettre en place des stratégies de PPP [Fihuat 1989]. Sous la forme de *linkage programs* ou de *site specific agreements*, des municipalités nord-américaines par exemple, monnaient, avec le privé, un permis de construire, un accroissement de densité, une augmentation de la hauteur des constructions ou un changement d'affectation contre la fourniture d'espaces publics, la préservation de monuments historiques ou la réalisation de logements subventionnés, d'équipements tels que garderies, écoles, musées, salles de spectacles, terrains de sport, etc. [McMahon et al. 1986].

Face à ce genre de situations, qui se développent aussi en Suisse, nombreux sont les aménagistes qui livrent un commentaire très pessimiste. Négocier l'affectation d'un terrain ou la densité de constructions, c'est démissionner!

Le point de vue qui est développé ici est un peu différent. Plutôt que de porter un jugement de valeur quant au bien-fondé de la négociation, il paraît plus opportun de se demander s'il est possible de l'ignorer? Nous suggérons de répondre par la négative. Pourquoi? L'hypothèse retenue est celle d'un changement de référentiel qui légitimerait le recours à la négociation. Par référentiel, nous entendons:

«un ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'une société, ainsi qu'une série de normes qui permettent de choisir entre des conduites. A ce titre [le référentiel] définit la représentation qu'une société se fait de son rapport au monde à un moment donné [...]. Le référentiel [...] est un construit social dont la cohérence n'est jamais parfaite» [Muller 1990: 47-49].

Pour l'objet qui nous occupe, ce changement de référentiel trouverait sa concrétisation, dès la fin des années septante, par une adaptation des pratiques de l'AT: de l'AT technico-fonctionnaliste vers l'AT «négocié», nommé ainsi, faute de mieux.

Avant de développer cette idée et de voir ce qui a changé, définissons l'objet de l'AT et tentons de dégager ce qui est invariant.

2. MÉDIATION DES CONFLITS D'UTILISATION DU SOL

Si nous admettons que l'AT est une politique publique, alors de nombreux indices suggèrent que l'AT est mis en place par l'Etat pour ré-

guler et orienter les différents processus que les acteurs publics ou privés élaborent pour s'approprier l'espace [Ruegg 1988: 6]. Le commentaire de l'OFAT à propos du PDC (plan directeur cantonal) permet de préciser cette approche.

Le PDC est un instrument de gestion du territoire. Il met en évidence la compatibilité de certains projets d'utilisation du sol relevant des autorités fédérales, cantonales, communales, voire régionales¹ [DFJP/OFAT 1981: 130]. Cependant, il ne prend pas en compte toutes les utilisations du sol. Mais seulement celles dont les effets sur l'organisation du territoire sont importantes. Il s'agit essentiellement des activités:

- qui requièrent pour leur exercice des surfaces importantes;
- qui exercent une influence durable et irréversible sur l'utilisation du sol ou l'environnement;
- qui soulèvent des problèmes complexes de coordination; ou
- qui sont particulièrement contestées au niveau politique [DFJP/OFAT 1981: 148].

En outre, il met l'accent sur les situations de *conflit*, lesquelles imposent la coordination. S'il s'agit d'un conflit manifeste ou prévisible, la coordination ne peut pas être réglée par la seule mise en consultation d'un projet de plan [DFJP/OFAT 1981: 143]. Le mandat de coordination, contenu dans la définition du PDC, oblige l'autorité compétente à mettre au point:

«un système de coordination approprié» ² (DFJP/OFAT 1981: 161).

Bien sûr, le PDC a une portée limitée. Il ne lie entre elles que les autorités. Cependant, l'esprit qui lui est attaché permet de mieux comprendre la nature de l'AT. Si dans le PDC, ce sont les situations de conflits d'utilisation du sol qui font l'objet de la coordination, nous pourrions retenir, par extrapolation, que l'AT, en tant que politique publique, a

¹ Les projets «régionaux» peuvent émaner soit des régions LIM (constituées dans le cadre de la loi d'aide aux investissements dans les régions de montagne), soit des régions limitrophes des pays voisins de la Suisse.

² Que faut-il entendre par «système de coordination approprié»? Le commentaire du DFJP/OFAT est le suivant: «Point n'est besoin de mécanismes compliqués. Les institutions et instruments existants (programme gouvernemental, conférences interdépartementales, consultation interne, etc.) sans omettre les contacts informels entre services intéressés, devraient suffire à cet égard.» [DFJP/OFAT 1981: 161].

pour objet la *médiation des conflits d'utilisation du sol*.³ Cette définition paraît prometteuse. En tout cas elle coïncide avec la conception de Muller qui pose qu'une...

«politique publique règle les antagonismes pour l'obtention de ressources socio-économiques rares» [Muller 1990: 20].

Adaptée à l'objet de notre discussion, cette proposition ne permet-elle pas en effet de suggérer que l'AT règle les antagonismes liés à l'appropriation du sol, bien rare par excellence?

Or, une telle définition de l'AT semble constante, depuis le début du XIX^e siècle, période à laquelle nous situons les prémices de cette politique publique [Choay 1965, Sutcliffe 1981]. En revanche, la manière d'exercer la médiation entre utilisations du sol, les références invoquées et les pratiques qu'elles sous-tendent ont changé. D'ailleurs, même la notion de conflit a évolué.⁴

3. AT TECHNICO-FONCTIONNALISTE VERSUS AT « NEGOCIE »

Si nous acceptons cette problématique, nous pouvons alors tenter de repérer ce qui varie. Des éléments évoluent, qui incitent à remettre en question un certain nombre de concepts et de pratiques. Ils finissent par suggérer des changements et des adaptations.

3.1 Modalités du changement

Prise en compte de la rareté

Contrairement aux idéaux qui ont suivi le siècle des Lumières et selon lesquels la science permettrait à la société humaine de minimiser

³ La médiation a plusieurs sens. Elle est parfois assimilée à une forme de négociation, ce qui, dans le cas présent, porte à confusion. Ici, la médiation est associée à la notion d'intermédiaire ou de conciliation. L'AT est la politique publique qui sert d'intermédiaire pour résoudre les conflits d'utilisation du sol. Dire que l'objet de l'AT est la médiation de conflits ne préfigure donc en rien la manière de résoudre un conflit.

⁴ Sous l'Ancien Régime, le conflit est scandaleux. Il est contraire au principe de souveraineté. Cette même appréciation se retrouve un peu dans la tradition latine du consensus et de l'unanimité. Par contre, l'idée que le conflit existe et qu'il peut être régulé est une idée «moderne», en France en tout cas où elle apparaît à la fin du XIX^e siècle, liée à l'Etat providence [Ewald 1986].

les contraintes fixées par la nature, nous redécouvrons la rareté. Rareté des matières premières, du capital, des places de travail et, préoccupation nouvelle, finitude de l'écosystème aussi. Cette situation tend à remettre au centre des débats les questions liées à la distribution des ressources.⁵

Parallèlement, certaines nuisances inhérentes à la croissance économique se font jour. Des événements comme le choc pétrolier de 1973 insinuent le doute. La croissance économique n'est peut-être pas sans limites.

De plus, sont mises en évidence, petit à petit, et à mesure que les connaissances augmentent, la complexité et les multiples interdépendances qui interviennent à l'échelle planétaire et face auxquelles nous sommes démunis. L'avenir paraît alors incertain: la méthode scientifique va-t-elle toujours permettre de trouver une solution?

Fin du consensus social

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale et jusqu'à la fin des années soixante, le contexte général est marqué, en Suisse notamment, par un fort consensus social. Il s'agit avant tout d'une période de rattrapage économique. Les principaux partenaires sociaux jouent le même jeu.⁶ Les grands programmes nationaux tels que routes nationales et énergie nucléaire sont acceptés sans trop de difficultés.

Aujourd'hui, cette période de stabilité socio-politique semble révolue. Il faut faire avec l'existence de nombreux groupes d'intérêts qui poursuivent des objectifs forts différents. D'ailleurs, le fameux article 4 de la LAT (loi fédérale sur l'aménagement du territoire) ne concrétise-t-il pas, d'une certaine manière, cette évolution en exigeant que la popula-

⁵ Ces propos peuvent paraître seulement philosophiques. Pourtant, ils mènent beaucoup plus loin. En matière économique par exemple le décalage entre pays du Premier et du Tiers Monde a longtemps été présenté comme un simple décalage en termes d'évolution: les pays du Tiers-Monde sont de futurs pays du Premier Monde (cf. la notion d'«étapes de développement» chère à Rostow [1970]). Ce n'est que récemment, avec les travaux basés notamment sur le modèle «centre-périphérie», que cette conception mécaniste se trouve contestée (voir notamment Frank [1969], Myrdal [1959], Sachs [1981]).

⁶ A titre indicatif, la formule «magique», qui est typique des préoccupations d'alors et qui rassemble au Conseil fédéral deux radicaux, deux démocrates-chrétiens, deux socialistes et un démocrate du centre, date de 1959.

tion soit informée et qu'elle puisse participer de manière adéquate à l'élaboration des plans d'aménagement?

Contestation du rôle de l'expert

Toujours plus nombreux sont les projets qui sont refusés par une population amenée à se prononcer en termes binaire de «oui» ou de «non». Le rôle de l'expert est largement contesté, et ce d'autant plus que chacun a en tête «sa» solution objective, rationnelle et logique mais néanmoins différente de celle de son collègue. Là où pendant longtemps, nous avons cru qu'une «rationalité supérieure» ou que l'intérêt général guidaient les pratiques, nous découvrons qu'il y a des jugements de valeur, des jeux politiques, une multiplicité d'acteurs en présence et une pluralité d'intérêts en jeu.

Recul de l'Etat providence

Le rôle central de l'Etat pour l'organisation de la société est remis en question. D'une part, les politiques économiques libérales reviennent en force et imposent le critère d'*efficacité*. D'autre part les finances publiques se dégradent, ce qui limite d'autant la marge de manoeuvre et le rôle moteur de l'Etat.

Professionnalisation croissante

En matière foncière par exemple, le cas du propriétaire qui vend un terrain une fois dans sa vie, tend à se raréfier. Ce marché est occupé toujours davantage par des professionnels de la branche: promoteurs immobiliers ou opérateurs fonciers. Mais, il en est de même pour les associations de protection de l'environnement. Elles se dotent de ressources humaines ou de capacités d'étude et d'expertise afin d'avoir les moyens de s'imposer comme un partenaire à part entière du jeu de l'AT. Le même discours peut aussi s'appliquer aux administrations responsables de la mise en oeuvre des politiques publiques. Or, cette professionnalisation croissante a une conséquence pratique intéressante. Ces trois acteurs, hautement spécialisés, se rencontrent de plus en plus souvent, dans le traitement successif de dossiers différents. Dans la poursuite de leurs objectifs et de leurs intérêts respectifs, la qualité des relations humaines qu'ils établissent entre eux augmente alors souvent en importance.

Cette énumération d'éléments qui varient n'est évidemment pas exhaustive. Elle donne quelques exemples de ce que nous nommons un changement de référentiel. Et elle situe le contexte dans lequel nous

pouvons distinguer l'AT technico-fonctionnaliste de l'AT «négocié». Pour ce faire, nous nous inspirons des travaux de Veuve [1986]. Pour les besoins de l'argument, notre distinction est certainement exagérée. Dans la réalité, elle est souvent bien plus subtile et difficile à repérer.

3.2 AT technico-fonctionnaliste

Espace rationalisé

Partant de l'hypothèse que la forme bâtie et l'organisation du territoire sont des moyens pour améliorer les structures de la société humaine, les pratiques de l'AT s'appuient sur les principes théoriques du fonctionnalisme. Parmi ces principes, il faut citer la séparation dans l'espace des fonctions d'habitat, de travail et de circulation. Les premiers plans de zone traduisent largement cette conception.

Il semble donc que la médiation des conflits d'utilisation du sol est menée en fonction d'a priori ou de principes qui ne sont pas préalablement testés empiriquement.

Evolution prédéterminée

L'évolution et la perception du temps reposent sur les deux a priori suivants:

- le passé et le présent sont connus;
- les sociétés humaines sont stables.

Par conséquent, l'avenir se forge dans et par le développement des tendances dominantes du présent qui découlent elles-mêmes de la connaissance du passé: le futur est une fonction du présent (déterminisme historique). La rétrospective est donc un moyen d'étude prospective. Ainsi la compréhension de l'évolution repose intégralement sur un principe de causalité linéaire.

Démarche orientée vers l'objectif à atteindre

L'aménagiste recourt aux méthodes scientifiques pour fonder sa pratique. Il résout les problèmes d'une manière rigoureuse ayant toutes les apparences de l'objectivité et de la rationalité.

Sa démarche suppose, a priori, que l'analyse des faits permet de découvrir la nature des problèmes. Par l'observation, l'analyse et l'inventaire de la «réalité», il est possible de définir le contenu et les caractéristiques du problème à traiter. Une fois que le problème est connu, l'expert en déduit une solution technique dont la qualité intrinsèque, tant technique qu'économique, suffit pour en assurer la faisabilité.

Dans l'ensemble du processus, seul l'expert et parfois les autorités politiques compétentes sont impliqués pour analyser les faits, définir le problème et déduire une solution. Une fois que cette dernière est établie elle constitue un bloc qui est à prendre ou à laisser par l'autorité de décision. Celle-ci ne peut réagir que par oui ou non. Mais, elle n'intervient pratiquement pas dans le processus d'élaboration de la solution. Quand il élabore une solution, l'expert cherche à anticiper les cas d'exception. Il prévoit leur traitement par le biais d'un règlement d'application de la solution qui vise à l'exhaustivité. La finalité étant de vouloir tout prévoir afin de limiter les possibilités d'interprétation, de garantir l'égalité de traitement et, indirectement, de confirmer le rôle «neutre» et scientifique de l'expert.

Norme visant la solution

Les besoins sont fondés. Ils peuvent être objectivés, quantifiés et finalement normés.⁷ Par exemple, la politique de l'équipement découle souvent de cette approche. Une ville de tant d'habitants doit fournir une salle de spectacle pour «x» personnes, des équipements sportifs aux qualités «y» et «z», etc. De la même façon, l'urbaniste recommande l'élargissement de la voirie si le nombre de voitures augmente.

Il est possible de multiplier les illustrations à l'infini où un problème apparaissant, l'expert y répond par «plus de la même chose».

Voilà, grossièrement brossées, les caractéristiques des pratiques de l'AT technico-fonctionnaliste. Ces pratiques sont surtout en vogue, dans notre pays, depuis la Deuxième Guerre mondiale. Elles atteignent une sorte d'apogée dans les années soixante, alors que la plupart des pays occidentaux connaissent une période de croissance économique impressionnante. Aujourd'hui, l'AT technico-fonctionnaliste rencontre de nombreux problèmes de mise en oeuvre.

3.3 AT « négocié »

Face aux difficultés rencontrées dans la pratique, il n'est alors pas rare d'entendre des experts souhaiter le retour à un despotisme éclairé.

⁷ Même si pour la simplicité du propos, ce texte laisse à penser que les pratiques sont aujourd'hui différentes, la réalité est un peu plus complexe. Certains milieux proches de la protection de l'environnement procèdent exactement de la même logique lorsqu'ils suggèrent que les zones à bâtir devraient être définies en fonction d'un quota de m² nécessaires à chaque habitant.

Ceci est un point de vue. Ce n'est cependant pas le nôtre. Ce que nous nommons AT «négocié» paraît offrir en tout cas une meilleure compatibilité avec les exigences de l'idéal démocratique. Pour la comparaison, les lignes qui suivent caractérisent l'AT «négocié» en reprenant les mêmes thèmes.

Accent mis sur la gestion de l'utilisation du territoire

Plutôt que de raisonner en termes de «ville idéale», de «cité-jardin» ou d'utilisation rationnelle du territoire, l'aménagiste considère que la politique publique de l'AT doit faire avec une *pluralité d'acteurs* aux intérêts différents. Les problèmes à résoudre sont complexes et chargés de valeur. Dans ce contexte, la tâche de l'aménagiste consiste à suggérer des processus de décision afin d'ébaucher des solutions d'utilisations du sol qui soient compatibles entre elles. Cette conception implique de procéder à la médiation des conflits d'utilisation du sol sous un angle pragmatique, en veillant à intégrer, déjà dans le processus d'élaboration, les préoccupations relatives aux faisabilités technique, économique et politique d'un projet.

Evolution indéterminée

Il n'y a pas de déterminisme historique, et le futur n'est pas, a priori, une fonction du présent. Par contre, pour limiter l'indéterminisme, nous pouvons apprécier les tendances actuelles pour tenter d'anticiper le court terme et le long terme.

Démarche fondée sur la définition de processus «ad hoc»

Si l'AT technico-fonctionnaliste met l'accent sur le produit, l'AT «négocié» insiste sur le processus à mettre en place pour parvenir à une solution. L'aménagiste suppose qu'une solution agréée politiquement, techniquement et financièrement est une bonne solution. Il recherche des pratiques qui se caractérisent alors par la volonté d'aborder le problème en anticipant les effets du projet envisagé et les problèmes de mise en oeuvre, en identifiant les acteurs qu'il pourrait affecter et en évaluant l'intensité des conflits d'utilisation du sol que sa réalisation pourrait induire. La démarche qui en résulte incite à considérer alors:

- que la définition du problème et la recherche de solutions sont des actions concomitantes;
- que le processus d'élaboration et d'approbation de solution est spécifique à chaque problème.

Sur la base de sa connaissance du problème et de sa perception des risques potentiels de refus de la solution, l'aménagiste tente de mettre sur pied un processus «ad hoc» qui fixe l'agenda des décisions et les conditions de la consultation des groupes d'intérêts et de leur éventuelle participation.

Par exemple, l'aménagiste pourra suggérer à son mandant d'intégrer très tôt dans le processus de l'étude les opposants potentiels à un projet s'il estime que ceux-ci sont déterminants quant à la faisabilité politique du projet en question [Rey 1991]. A l'inverse, si un projet ne semble présenter aucune difficulté majeure de mise en oeuvre, l'aménagiste suggérera un processus simple calqué par exemple sur les seules exigences de la procédure administrative.

Le souci du processus permet une approche plus pragmatique des problèmes. En associant les phases de recherche des solutions et de mise en oeuvre, l'AT «négocié» permet souvent d'aboutir à une ou des solutions dont la légitimité et partant la faisabilité politique sont autrement plus importantes que la légitimité et la faisabilité des solutions issues de la démarche de l'AT technico-fonctionnaliste.

Norme visant le processus

Les pratiques issues de l'AT technico-fonctionnaliste incitent à résoudre un problème en répondant par «plus de la même chose». Les pratiques de l'AT «négocié» posent plutôt que la solution est contenue dans la définition du problème. Mieux, elles révèlent presque toujours qu'il n'y a pas un problème mais plutôt un ensemble de problèmes dont le traitement met en jeu des systèmes de valeur qui sont foncièrement politiques et non pas seulement techniques et économiques.

Dans ce contexte, il ne s'agit plus d'être normatif quant aux solutions des conflits. Il s'agit en revanche d'être normatif quant à la définition du processus «ad hoc» approprié à l'élaboration et aux choix d'une ou de plusieurs solutions liées à un conflit d'utilisation du sol.

Dans la dernière partie de ce texte, nous chercherons à préciser cette idée de norme attachée au processus d'élaboration et de décision d'un projet, en tentant de dégager ce que cela signifie pour une pratique de l'AT. Avant ceci, nous aimerions revenir sur le choix du terme AT plus «négocié». Nous pouvons en effet comprendre maintenant que l'AT «négocié» n'implique pas le recours généralisé à la négociation. Celle-ci ne se justifie que si elle est utile pour trouver une solution à un conflit. Son usage dépend ainsi du contenu du processus «ad hoc» dont la proposition de conception revient à l'aménagiste. Ce dernier imagine un processus «ad hoc» en fonction de son analyse du problème à traiter, de

son évaluation des forces et des intérêts en présence et de sa perception du ou des risques que le problème à traiter soit une source de conflits conséquents. Le qualificatif «négocié» se rapporte donc directement à cette idée de processus «ad hoc», fait sur mesure. Il ne se réfère pas à la négociation en tant que moyen de résolution de conflit, même si celle-ci présente un intérêt indéniable pour mettre en pratique un tel AT.

4. CONSÉQUENCES POUR LA PRATIQUE DE L'AT

Une distinction essentielle que nous faisons entre l'AT technico-fonctionnaliste et l'AT négocié concerne le moment de la prise en compte de la dimension politique. Dans le premier cas, elle intervient dans la phase d'approbation du projet et elle est largement dictée par la procédure (mise à l'enquête, oppositions, droit de recours). Dans le second en revanche, elle est déjà intégrée dans la phase d'élaboration du projet.

Les pratiques de l'AT technico-fonctionnaliste spéculent sur la qualité intrinsèque du projet. Peaufiné techniquement et esthétiquement, il doit «s'imposer» à la population. Or, nous avons vu qu'en cas de blocage lors de la phase d'approbation, ce genre de démarche oblige pratiquement à reprendre le processus à zéro: un nouveau projet doit être élaboré. Pour éviter ce genre de situations, nous proposons l'AT négocié.

Envisager la prise en compte du politique dès la phase d'élaboration du projet induit alors plusieurs conséquences pour les pratiques de l'AT. Si la négociation est retenue soit pour prévenir l'émergence de conflits territoriaux soit pour les réduire s'ils sont déjà manifestes, il faut alors que toutes les parties impliquées aient des arguments à faire valoir pendant la négociation.

Ceci paraît assez évident pour le promoteur du projet. Du moins, nous pouvons escompter une certaine ouverture de sa part qui laisse place à d'éventuelles modifications de son projet. La même remarque est valable pour les personnes touchées par le projet sauf si elles ont la volonté et les moyens d'éviter la réalisation de tout projet. En revanche, l'idée d'avoir quelque chose à négocier est peut-être plus difficile à accepter pour l'aménagiste au service d'une collectivité publique. Discuter d'un coefficient, d'une affectation ou de la hauteur des constructions peut donner l'impression de l'arbitraire, voire de la démission.

Si ces craintes sont fondées, il nous paraît cependant possible de les dépasser. En voici quelques raisons:

- La négociation vient compléter la procédure. Mais elle ne la remplace pas. Ceci signifie concrètement que les parties qui acceptent d'entrer dans la recherche d'une solution négociée, le font sur une *base volontaire*. En cas de désaccord, ou si une partie n'est pas satisfaite du déroulement de la négociation, il lui est toujours possible de sortir de la négociation. Dans un tel cas, la procédure classique demeure, en tout temps, un moyen de gestion des conflits d'utilisation du sol.
- Prétendre qu'une affectation ou qu'un coefficient d'utilisation du sol sont négociables ne signifie pas encore qu'ils peuvent être fixés librement. Il est nécessaire de fixer des limites et des repères qui vont servir de cadre de référence à l'aménagiste engagé dans une négociation en tant que représentant de la collectivité publique. Ces limites et ces repères doivent être avalisés politiquement. Ils peuvent être formalisés par exemple dans un plan directeur ou dans d'autres documents techniques qui dégageraient les potentialités de négociation par quartier ou par zone.⁸

Ainsi précisées, les conséquences de l'AT négocié n'impliquent pas un rôle fondamentalement nouveau pour l'aménagiste. Il s'agit plutôt d'un élargissement de sa pratique. En plus de compétences techniques nécessaires pour définir les plans et les documents nécessaires à l'AT, l'aménagiste pourrait revendiquer des compétences de *gestionnaire* - il peut vérifier la compatibilité d'un projet avec d'autres utilisations du sol -, et de *médiateur* - il peut utiliser sa connaissance du contexte politico-institutionnel -, ceci afin d'élargir le champ des solutions permettant de résoudre un ou des conflits territoriaux.

Le rôle de l'aménagiste perd peut-être son côté spectaculaire. Une telle conception nous met bien loin des pratiques «à la Haussmann» où l'aménagiste tentait d'imposer son modèle de l'organisation spatiale. Mais là où l'aménagiste perd en visibilité par rapport à l'AT technico-fonctionnaliste, il nous paraît gagner en termes de légitimité, d'efficacité et de crédibilité par rapport à l'ensemble des utilisateurs du territoire.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

CHOAY, F. 1965. *L'urbanisme, utopies et réalités: une anthologie*. Paris: Seuil, coll. Points.

⁸ Voir à ce propos les propositions de Gardet, Macquat et Zuppinger (chap. 16).

- DFJP/OFAT. 1981. *Etudes relatives à la loi sur l'aménagement du territoire*. Berne: OFAT.
- EWALD, F. 1986. *L'Etat providence*. Paris: Grasset.
- FIHUAT. 1989. Des rôles en changement pour les secteurs privé et public en matière d'urbanisme. Documents du congrès international tenu à Chiba (Japon). La Haye: FIHUAT.
- FRANK, A.-G. 1969. *Le développement du sous-développement*. Paris: Maspéro.
- MCMAHON, G., L. SUSSKIND, E. TOHN, S. ROLLEY, and J. RUSTIN. 1986. Reframing the rationale for downtown linkage programs: new approaches to negotiated development. Working Paper Series. Cambridge, MA: Program on Negotiation, Harvard Law School.
- MULLER, P. 1990. *Les politiques publiques*. Paris: PUF, coll. «Que sais-je» .
- REY, M. 1991. La gestion du processus de consultation et de décision: un nouvel enjeu en aménagement du territoire. *Disp* 105: 3-7.
- ROSTOW, W. 1970. *Les étapes de la croissance économique*. Paris: Seuil, coll. Points.
- ROWEIS, S. 1983. Urban planning as professional mediation of territorial politics. *Environment and Planning D: Society and Space* 1: 139-162.
- RUEGG, J. 1991. Médiation des conflits d'utilisation du sol et aménagement postmoderne. *Disp* 106: 28-33.
- _____. 1988. Les intérêts des particuliers: l'essence de l'aménagement du territoire? *Disp* 94: 5-9.
- SACHS, I. 1981. *Initiation à l'écodéveloppement*. Paris: Ed. Ouvrières.
- SUTCLIFFE, A. 1981. *Towards the planned city: Germany, Britain, the United States and France, 1780-1914*. Oxford: Basil Blackwell.
- VEUVE, L. 1986. De la technique à l'art de la technique, synthèse du cours «Planification et projet». Lausanne: EPFL. (Polycopié).

TROIS EXEMPLES DE MISE EN PRATIQUE DE LA NÉGOCIATION

Premier exemple
CAS DE LA ROUTE NATIONALE N9

Jimmy DELALOYE

1. CARACTÈRE DU PROJET

Entre Sierre et Sion, la réalisation de l'autoroute du Rhône, la N9, se trouve à différents stades d'exécution. Elle est en construction sur 5,5 km, de Sion à St-Léonard. Sur 6 km à l'ouest de Sierre, les travaux vont démarrer. L'évitement de Sierre, qui porte sur 4,5 km, sera remis à l'enquête publique incessamment.

Ces trois tronçons d'autoroute ont fait l'objet de négociations à diverses phases du projet. C'est à ce titre qu'ils nous intéressent. Une brève description de ces trois tronçons permettra de mieux apprécier à

la fois l'ampleur et la difficulté de la tâche à accomplir et l'influence de la négociation sur ce dossier (fig. 1).

Sur *le premier tronçon, de Sion Est à St-Léonard*, la N9 parcourt la plaine de Champsec en passant au nord de l'hôpital de Sion. Par un pont de 130 m de long, elle enjambe la Borgne avant de traverser la zone agricole de Bramois à l'extrémité de laquelle elle croise le Rhône à l'aide d'un pont en construction mixte acier béton de 120 m de long. Au droit d'Uvrier et de St-Léonard, elle plonge sous la Lienne, franchie en tranchée ouverte de 700 m de long, et rejoint la rive droite du Rhône peu avant la limite communale entre St-Léonard et Sierre. A l'exception du passage de la Lienne, tout le tracé est en remblai. Une place de repos juste avant le franchissement du Rhône et une jonction provisoire à la limite des communes de St-Léonard et de Sierre complètent l'aménagement sur ce tronçon.

Le deuxième tronçon s'étend de St-Léonard à la jonction de Sierre Ouest. Sur son ensemble, la N9 longe en remblai le Rhône sur rive droite. Vu l'exiguïté de la place disponible entre le fleuve, dont le tracé ne devait pas être modifié, et le flan de coteau, il a fallu créer l'espace pour insérer les 24 mètres de large du ruban autoroutier. Il s'en est suivi un déplacement de la route cantonale T9 sur 2 km, dont 700 m en tunnel. Sur la plate-forme libérée par la T9, on a transféré les CFF, ce qui nécessitera un déplacement des voies de 3 km. Parallèlement, la ligne d'alimentation électrique des CFF subira une translation similaire. Le Rhône enfin sera malgré tout déplacé sur près d'un kilomètre. Peu après Noës, la N9 s'éloigne du fleuve, s'incurve légèrement vers le Nord et atteint la jonction de Sierre Ouest sur la transversale Sierre / Chalais - Chippis qui relie la N9 aux routes cantonales au Nord et au Sud de la vallée du Rhône (photo 1).

Sur *le troisième tronçon, l'évitement de Sierre*, la N9 est presque totalement couverte, soit en tranchée, soit en tunnel. Quittant la jonction à l'ouest de la ville, la N9 s'enfile sous la colline de Crête Plane en tranchée couverte qui se prolonge au Nord de l'usine d'Alusuisse. Elle passe successivement en tunnel sous les collines de Plantzette, Vieux Sierre et Géronde avec un faible secteur à nouveau en tranchée couverte au Sud du lac de Géronde. Après ces 2,6 km de tranchées et de tunnels, la N9 se raccorde en jonction provisoire sur la T9 au Creux de Chippis. Le tracé choisi implique le déplacement de la station transformatrice de Finges d'importance quasi nationale.

Ces 16 km d'autoroute coûteront dans les 700 millions, soit près de 50 millions par km. Les travaux dureront environ dix ans, avec des ouvertures partielles prévues en 1994 à St-Léonard, en 1996-1997 à Sierre Ouest et en 1998-1999 à Sierre Est.

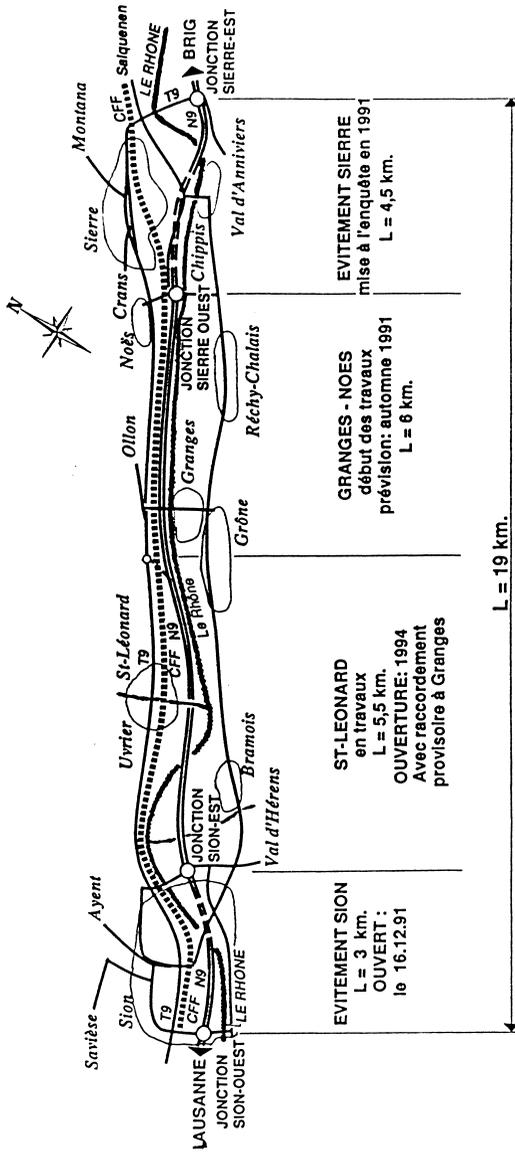


FIG. 1 Carte schématique: N9 Valais Sion - Siere



PHOTO 1 Photomontage: la N9 à Granges

2. PROCÉDURE

L'élaboration d'un projet d'autoroute comprend trois phases qui sont les suivantes:

- *Le projet général au 1: 5'000* qui fixe le tracé et les jonctions. Il est préavisé par le Conseil d'Etat du canton du Valais et approuvé par le Conseil fédéral.
- *Le projet définitif 1: 1'000* qui est mis à l'enquête publique dans le canton. Il est approuvé par le chef du Département des travaux publics cantonal et par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie.

- *Le projet de détail* qui ne fait l'objet d'aucune procédure et qui est approuvé par le Service des routes nationales pour le canton et par l'Office fédéral des routes pour la Confédération.

Le projet général ne peut faire l'objet d'opposition ou de recours contre la décision du Conseil fédéral. Le projet définitif par contre donne la possibilité à tout citoyen concerné ainsi qu'aux associations reconnues selon l'ODOP (ordonnance relative à la désignation des organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir) de faire opposition au projet. Le chef du Département des travaux publics en approuvant le projet répond aux oppositions. Si les opposants ne sont pas satisfaits, ils peuvent successivement recourir auprès du Conseil d'Etat, puis du Tribunal administratif cantonal et enfin, s'ils s'estiment toujours insatisfaits, au Tribunal fédéral. Par contre, l'approbation par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie n'est pas sujette à opposition. Enfin, la phase du projet de détail n'offre aucune voie d'opposition.

Lors du projet de détail, il faut relever que depuis l'entrée en vigueur de l'EIE (étude d'impact sur l'environnement) et de son ordonnance, le dossier technique du projet doit être accompagné, dans des mises à l'enquête publique parallèles, de l'EIE, des dossiers d'autorisations spéciales de défrichement, d'essartage, d'intervention technique dans les cours, de protection des eaux et de décharges. Pour toutes ces mises à l'enquête publique, des voies de recours identiques à celles applicables au projet routier sont utilisables.

Dans le secteur considéré, le projet général est achevé, le projet définitif est acquis jusqu'à Sierre Ouest. Par contre, il doit être mis à l'enquête entre Sierre Ouest et Sierre Est, soit sur le troisième tronçon étudié (fig. 2).

3. NÉGOCIATION

3.1 Moment de la négociation

Pour les deux premiers tronçons, les plus anciens, la négociation s'est engagée après la mise à l'enquête publique du projet définitif, sur la base des oppositions déposées principalement par les milieux de la nature. Sur le troisième tronçon, tenant compte de l'expérience vécue avec les deux précédents, la négociation s'est déjà développée avant la mise à l'enquête publique du projet définitif. Il n'est pas exclu qu'elle se prolonge encore après cette mise à l'enquête.

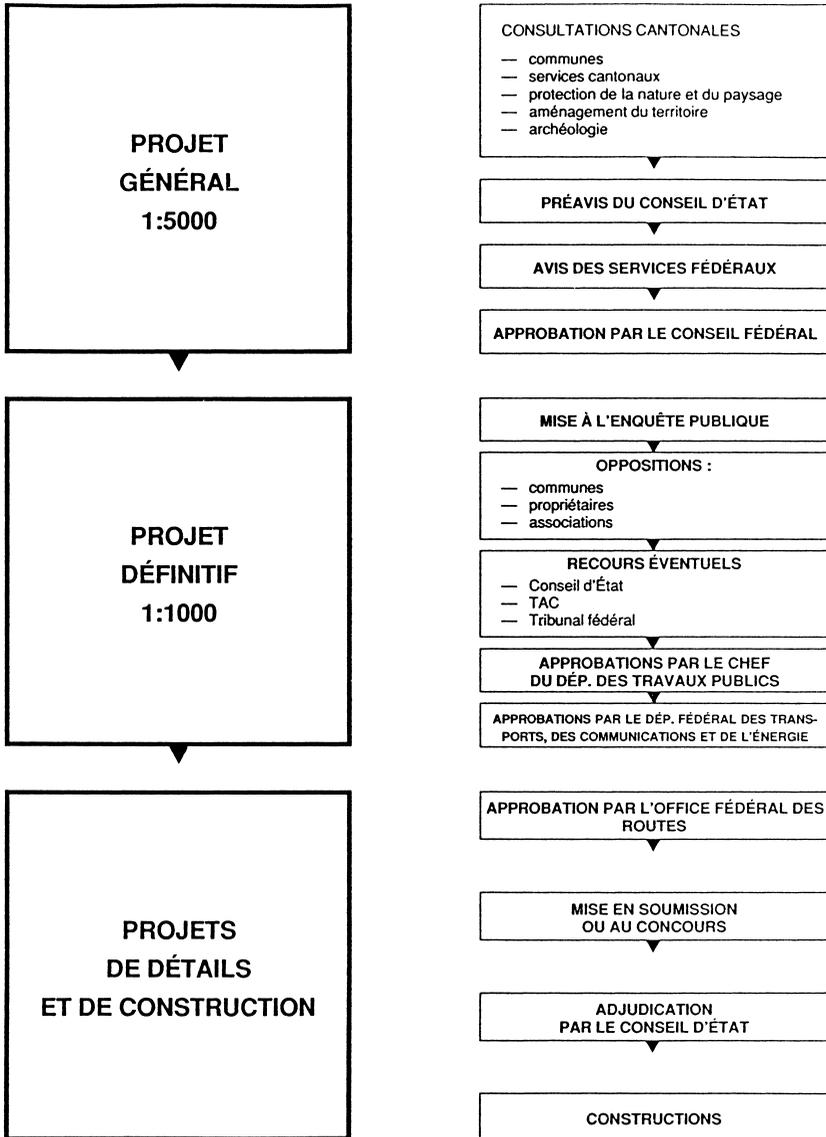


FIG. 2 N9: procédure et réalisation

Pourquoi la négociation ne débute-t-elle pas plus tôt, par exemple déjà lors de la phase du projet général? Précisons d'abord que la *négo-ciation* traitée ici ne concerne que celle *entreprise avec les milieux de la nature*: WWF, LVPN (Ligue valaisanne pour la protection de la nature) et AST (Association suisse des transports).

A vrai dire, la réalisation d'une autoroute engendre, à chaque pas de la procédure, de multiples autres négociations; avec les communes, les services de l'Etat, la Confédération dès le projet général et, en plus, avec les propriétaires, les grandes industries, les associations dès le projet définitif.

Ainsi, par le fait même que les milieux de la nature ne disposent pas de droit de recours lors de l'élaboration du projet général, il est apparu que la négociation devait commencer dès le moment où ces milieux pouvaient intervenir dans la discussion des projets, donc dans la phase du projet définitif.

3.2 Initiateurs de la négociation

A la suite de l'opposition formulée par le WWF contre le projet sur le premier tronçon, le Service des routes nationales s'est interrogé quant à la voie à suivre. Fallait-il rejeter l'opposition et attendre l'approbation du projet par le chef du Département des Travaux publics pour argumenter ou convenait-il de provoquer la discussion? A l'analyse et avec l'aval du Département des Travaux publics, c'est la voie de la négociation qui a été choisie. En ce sens, le Service des routes nationales peut être considéré comme l'instigateur, puisque c'est lui qui prit contact avec le WWF pour engager le dialogue. Mais on peut aussi considérer que le WWF, par son opposition, fut également instigateur car, par là même, il fournit l'objet sur lequel la négociation devait porter.

Sur les deux derniers tronçons, on peut même parler d'*instigation concertée*. Les contacts établis lors du traitement du premier dossier et la volonté commune de négocier représentent deux facteurs qui ont conduit tout naturellement les deux partenaires à dialoguer et à se consulter.

3.3 Facteurs facilitant ou freinant la négociation

Deux facteurs ont contribué à *promouvoir* le processus de la négociation. La *volonté d'accélérer la réalisation de l'autoroute* du Rhône encore à construire a constitué le plus puissant moteur. Sans négociation, des oppositions sont inévitables, d'où une procédure qui, si elle est me-

née jusqu'au Tribunal fédéral, peut durer quatre ans. Avec la négociation, on cherchait donc à éviter les recours (tronçons 1 et 2) ou l'opposition à la mise à l'enquête (tronçon 3). En y parvenant, quoique la négociation prenne un certain temps, il était évident qu'au bilan final le projet pourrait se réaliser plus rapidement. Le *désir d'améliorer le projet en intégrant les composantes de la protection de la nature* a également provoqué l'avancement de la négociation. Les milieux de la nature comprennent dans leur rang d'éminents spécialistes des divers domaines couverts par le vocable «protection de la nature». Mieux que quiconque, ils peuvent donc contribuer à bonifier le projet dans cette optique. Ce fut d'ailleurs le cas sur les tronçons susmentionnés.

La négociation fut *freinée* dans un premier temps par la *difficulté à réunir les protagonistes de la discussion*. Fallait-il inviter tout le monde à la table de négociation ou trier parmi les opposants. Si l'on a trié sur les deux premiers tronçons, on a par contre ouvert le cercle des partenaires pour le tronçon d'évitement de Sierre. *Fixer les bases de la négociation* représenta aussi un facteur retardateur. Chaque partie dut déterminer les limites qu'elle ne pouvait transgresser. Il fallut du temps pour identifier les enjeux de la négociation.

3.4 Protagonistes de la négociation

Sur les *deux premiers tronçons* se sont trouvés en présence le WWF et le Service des routes nationales. L'explication du nombre restreint de protagonistes provient du peu d'opposition rencontrée par le projet et du fait que seule une association, le WWF, s'était manifestée.

Pour l'*évitement de Sierre*, le nombre des opposants de la protection de la nature s'est agrandi avec l'apparition de l'AST et de la LVPN aux côtés du WWF. Ces associations firent valoir leur droit lors d'une première mise à l'enquête faite en 1989. Cette première mise à l'enquête fut annulée par une décision du Tribunal administratif cantonal à mi 1990. Elle permit de dévoiler les griefs émis à l'encontre du projet initial et de connaître ceux qui les avaient formulés. Ont également pris part à ces négociations les services de l'Etat appelés à traiter les études d'impact et les autorisations spéciales, à savoir le Service de la protection de l'environnement et celui des forêts et du paysage. Enfin, la commune de Sierre fut aussi intégrée dans le groupe des négociateurs afin de faire valoir la sensibilité communale dans le contexte de la protection de la nature.

3.5 Enjeux de la négociation

Il s'agissait de trouver un *modus vivendi* entre la nécessité de fournir à la voiture son champ d'utilisation - la route avec toute la technologie qui l'accompagne - et la nature existante qu'il convenait de préserver au mieux.

Dans un premier temps, il fallut établir les *limites de la négociation*, en tenant compte des décisions ayant force de loi. Ainsi, il était hors de question de rediscuter le tracé, les jonctions et le gabarit de la N9 fixés par l'approbation du projet général par le Conseil fédéral.

Cet état de fait admis, les enjeux de la négociation du côté des routes nationales consistèrent à veiller à la conservation de la qualité du projet. Cette qualité repose sur trois critères essentiels:

- *la sécurité*, une autoroute est cinq fois plus sûre qu'une autre artère routière;
- *le confort*, on doit pouvoir se déplacer sans fatigue, sans tension et sans stress sur de longs trajets;
- *la rapidité*, source de gain de temps et par conséquent facteur économique non négligeable.

Pour ce faire, le respect des caractéristiques techniques autoroutières s'imposait. La tâche du Service des routes nationales consistait donc à démontrer la bienfaisance du projet, selon ces critères.

Du côté des milieux de la protection de la nature, partant d'une atteinte indéniable à l'environnement provoquée par la réalisation de la nouvelle artère, il s'agissait de faire valoir les *arguments justifiant* les exigences de sauvegarde ou de compensation de la nature avec en arrière-plan une double pensée: *minimiser l'impact sur l'environnement et améliorer l'intégration dans le paysage*.

En définitive, les enjeux étaient clairs: conserver la qualité technique du projet en améliorant le côté impact paysager et la protection de la nature.

3.6 Résultats de la négociation

Considérée sous un angle *purement abstrait*, la négociation s'est concrétisée dans le cadre des tronçons 1 et 2 par la signature de *deux conventions* permettant le retrait de l'opposition du WWF pour les deux tronçons concernés. Pour l'évitement de Sierre, le résultat abstrait n'est pas encore connu. Il faut en effet attendre le résultat de la mise à l'enquête publique pour savoir si le but recherché - pas d'opposition au projet de la part des milieux de la protection de la nature - a été atteint.

Concrètement, la négociation a apporté quelques modifications au projet. Sur le plan de la *technique routière*, ces *modifications ont été mineures*. Le tracé de la N9 n'a pas changé, le profil en long a été quelque peu abaissé dans la région de Pouta Fontana pour atténuer le bruit et à l'arrivée dans le bois de Finges pour améliorer l'intégration dans le paysage. La *jonction de Finges a été redimensionnée* pour diminuer l'atteinte à l'environnement. Elle sera même réalisée en première étape par un simple raccordement provisoire sur la route cantonale T9. Enfin, sur cette route cantonale, les sections corrigées ne comporteront plus que *deux voies* au lieu des trois actuelles.

Par contre, les compléments apportés au dossier initial dans le *domaine de la protection de la nature* furent importants. Afin de compenser les déboisements et les atteintes aux milieux naturels dans la plaine du Rhône, le Service des routes nationales, en accord avec l'Office fédéral des routes, consentit un effort important pour aller à la rencontre d'une écologie raisonnée.

Sur le premier tronçon, une *zone biotope* doublée d'une *butte anti-bruit* s'inscrira entre la N9 et l'hôpital de Sion. La forêt riveraine de part et d'autre de la Borgne sera revitalisée et la *tranquillité de la région marécageuse* de Pouta Fontana, d'importance nationale, a été améliorée par un abaissement de la N9 lui permettant de s'abriter le long de la digue du Rhône.

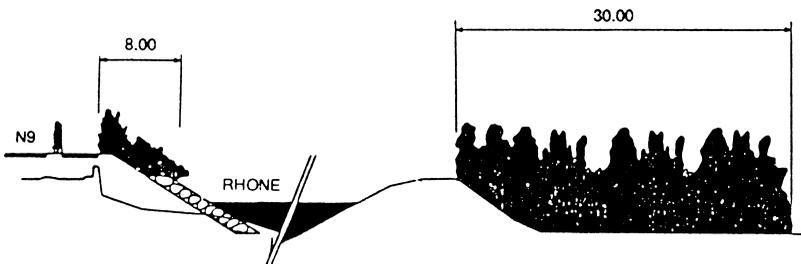


FIG. 3 L'autoroute verte

Sur le deuxième tronçon, afin de créer ou de reconstituer par endroit un *cordon boisé* des deux côtés du Rhône, dont l'un, sur rive gauche, devrait procurer à la faune un couloir pour son passage, alors que l'autre, sur rive droite, devrait assurer une meilleure intégration de la N9 dans le paysage, on a élaboré un profil «nature» assimilable à une *autoroute verte* (fig. 3). Le couloir à faune sur rive gauche comprendra une végétation de 30 m de large avec par endroit l'insertion de biotope, voire l'aménagement d'une décharge en prairie sèche. Sur rive droite, un rideau de verdure de 8 m de large servira d'écran entre le milieu routier et le milieu fluvial.

Sur le dernier tronçon, la nouvelle conception en *giratoire* de la jonction du bois de Finges sera sensiblement moins gourmande en superficie et s'inscrira plus discrètement dans l'environnement forestier de ce site d'importance nationale. De même la nouvelle conception d'*exploitation* de la gravière Praz dans le lit du Rhône, qui ici est encore à son état naturel, permettra à la *végétation riveraine* ou autre petit gravelot de prospérer malgré la présence d'un axe autoroutier (photo 2).



PHOTO 2 Photomontage: Sierre-Ouest

4. CONCLUSIONS

Toute négociation est *enrichissante*. Elle tend à développer la *relation humaine* dans un contexte souvent difficile qui met en jeu des facteurs relationnels à maîtriser sous peine d'échec. On citera par exemple l'importance des *relations interpersonnelles* qui ont permis de surmonter les tensions qui ont fait suite à l'agression, dans un autre contexte, d'un membre du WWF!

Toute négociation est *évolutive*. Elle dépend entre autres des acteurs en présence, des thèmes débattus, des circonstances et des états d'âme passagers, des événements conditionnant des attitudes différentes, etc.

Toute négociation cependant suit *certaines règles*. Elle doit rester dans les *limites des compétences*. Pour la N9, le Service des routes nationales était tenu de respecter le projet que le Conseil fédéral avait approuvé. A la base de toute la discussion, le *dialogue* doit régner en maître. Et qui dit dialogue dit capacité d'écouter l'autre et d'argumenter en fonction des éléments qu'il développe. Dans le dialogue, en plus de l'écoute, il convient d'*éviter l'agressivité* qui, si elle s'installe, conduit généralement à l'emportement et finalement à l'absence de toute objectivité. Il convient donc d'être *maître de soi* et de cultiver avec acharnement l'arme la plus redoutable de la négociation: la *patience*. Avec elle l'agressivité tombe, la réflexion s'installe, le dialogue se poursuit. La négociation évolue sereinement et la solution s'impose peu à peu à la satisfaction de tous.

La meilleure des conclusions que l'on puisse finalement tirer de cette négociation menée dans le cadre de la N9, c'est celle issue du projet lui-même dont la technique routière n'a aucunement été amoindrie, alors que le volet de la protection de l'environnement a été grandement valorisé. Il en résulte le sentiment réjouissant que l'on peut encore, à l'aube du XXI^e siècle, *rendre compatible autoroute et protection de l'environnement*.

Deuxième exemple
PLAN DE QUARTIER «LES FONTAINES» À NYON

Espero BERTA

1. NOTION D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La négociation, en matière d'aménagement du territoire ou d'urbanisme, est la confrontation de rapports de force qui opposent l'intérêt public à l'intérêt privé dans la perspective d'aboutir à un accord d'intérêt général. Cette définition, qui n'a bien entendu aucune prétention scientifique, met tout d'abord en exergue une évidence et pose ensuite une question.

1.1 Importance du contexte

L'évidence réside dans la constatation que les pouvoirs publics n'ont pas tous la même capacité de négocier, car leur position de force ou de faiblesse découle de leur situation spécifique, géographique, démographique, économique, etc.

Il est évident, en effet, que la capacité de négocier et d'imposer ses vues n'est pas la même pour une ville comme Nyon que pour une région plus défavorisée dont les objectifs sont le sauvetage de la situation économique existante.

Ainsi, avant d'entrer dans le détail de la négociation réalisée dans le cadre du plan de quartier «Les Fontaines», il y a lieu de développer d'une manière assez étendue la situation particulière de la ville de Nyon.

Mais tout d'abord et pour donner une plus grande clarté à l'ensemble de l'exposé qui va suivre, il y a lieu de définir ce que l'on entend par intérêt général.

Nous avons vu qu'il s'agit du résultat d'un accord entre les intérêts privés et les intérêts publics. Si les objectifs des intérêts privés sont, en général, exprimés par la formule simpliste, à savoir la recherche rapide d'un profit maximum, les intérêts publics sont plus complexes à cerner et peuvent également varier d'une région à l'autre et au sein d'une même région varier d'une collectivité publique à l'autre.

1.2 Contexte nyonnais

A Nyon, après une longue pratique de la négociation en matière d'aménagement du territoire, l'intérêt public se caractérise par la poursuite de trois objectifs:

- minimalisation pour la collectivité des coûts découlant de la croissance, en d'autres termes, prise en charge dans une mesure à définir des frais de réalisation des infrastructures spécifiques et générales par les promoteurs désireux de construire;
- poursuite des objectifs de la politique économique définie par les pouvoirs publics en fonction d'une stratégie de développement;
- conservation et, dans la mesure du possible, amélioration de la qualité de vie de la cité.

Dans ce contexte, l'intérêt général consiste à obtenir le meilleur résultat en relation avec les objectifs de la collectivité publique, tout en s'assurant que le promoteur continue à avoir envie d'entreprendre ou que les conditions économiques nécessaires à la réussite d'une opération de promotion restent intéressantes.

La marge de manoeuvre est donc différente de cas en cas et relativement difficile à cerner. Le but de la négociation est donc de rechercher le point de rencontre idéal.

Après cette définition de l'intérêt général, entrons dans le contexte précis de la ville de Nyon en analysant les éléments qui permettent aux autorités de conduire des négociations à leur avantage. Pour cela, un bref historique est nécessaire.

2. URBANISME À NYON

2.1 Premier plan de zones de 1949

En 1949, pour des raisons qui échappent à la plupart des analystes, le Conseil communal de Nyon, sur proposition de la Municipalité, a voté un plan de zones dont les surfaces constructibles sont pratiquement identiques à celles que la ville connaît aujourd'hui. La superposition du plan de zones de 1949 et du plan actuel démontre clairement cette situation.

En 1949, la ville de Nyon comptait quelque 6'000 habitants. Le plan de zones actuellement en vigueur permet, selon les dernières estimations, de réaliser une ville de 25'000 habitants, dotée d'environ 13'000 emplois. L'écart entre la situation réelle de 1949 et les possibilités of-

fertes par le plan de zones voté à l'époque est donc énorme et de nature à susciter pour la collectivité des problèmes très complexes.

Le plan de zones de 1949 a déclenché une croissance démographique effrénée. La population a, en effet, augmenté de 1'394 unités de 1950 à 1960, soit un accroissement de 22,8% et de 3'467 unités de 1960 à 1970, soit un accroissement de 46,4%.

Cette croissance démographique provoquée par le voisinage du canton et de la ville de Genève a eu, dans un premier temps, des conséquences très graves sur la situation nyonnaise. Tout d'abord, la commune a dû fortement s'endetter pour assurer le financement des investissements des infrastructures nécessaires à cette population nouvelle. La ville de Nyon évoluait ensuite progressivement mais sûrement vers un contexte de ville dortoir, étant donné qu'en 1970, le déficit du nombre d'emplois était déjà de 369 unités pour atteindre son apogée en 1980 avec 729 unités, le mouvement migratoire total touchant alors 4'755 personnes.

2.2 Influence de la loi cantonale de 1971

C'est par une modification de la LCAT (Loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire) intervenue en 1971 que les premières possibilités de négociations se sont offertes aux collectivités publiques.

En effet, l'article 25^{ter} LCAT donnait aux collectivités locales un délai de dix ans pour procéder à l'équipement des zones à bâtir, alors que l'article 67^{bis} permettait à la municipalité de refuser un permis de construire si le bien-fonds n'était pas au bénéfice des équipements prévus par la loi.

Dans le contexte de ces deux articles, une première politique de négociation a été mise en place par l'autorité communale, politique qui consistait à calculer les intérêts que le promoteur serait appelé à payer si son projet de construction était retardé de dix ans et de définir sur cette base une contribution financière lui permettant de réaliser son projet immédiatement. C'était l'époque des marchands de tapis.

2.3 Révision du plan de zones de 1978

Toutefois, au fur et à mesure que le temps passait, et que l'échéance des dix ans s'approchait, la capacité de négociation de la commune de Nyon s'estompait. Il a donc fallu trouver d'autres possibilités pour contraindre le promoteur à la négociation et éviter le développe-

ment chaotique des années 60 et 70. La révision du plan de zones entreprise en 1978 a instauré des zones constructibles par plans de quartier dans tous les secteurs non construits ou faiblement construits de la ville de Nyon.

Pour éviter que le recours à l'instrument du plan de quartier, qui équivaut pratiquement à un déclassement, n'entraîne une trop grande incertitude juridique chez les propriétaires et de là un déferlement d'actions en expropriation matérielle, les propriétaires concernés ont reçu de la part de l'autorité communale l'assurance que leurs droits à bâtir contenus dans le plan de zones de 1949 ne seraient pas mis en cause fondamentalement, mais que la pratique du plan de quartier permettrait de mieux coordonner le développement de la ville.

A peu près à cette même époque, et dans le cadre de la théorie générale de l'aménagement du territoire, s'est faite jour la théorie selon laquelle il était souhaitable de densifier au maximum les zones déjà constructibles afin de préserver à long terme les zones vertes, voire les zones agricoles. Cette théorie a trouvé son application idéale dans le district de Nyon en général et en ville de Nyon en particulier. A cette époque, le district constituait la région qui subissait la plus grande pression démographique de Suisse romande, voire de l'ensemble du pays. Ainsi, dans le cadre des négociations des plans de quartier, l'autorité nyonnaise s'est trouvée dans la situation de pouvoir offrir aux promoteurs un cadre à forte croissance démographique assorti de la possibilité d'accroître d'une manière sensible les droits à bâtir, ce qui, pour un promoteur, est évidemment intéressant et l'incite à aborder la négociation avec un esprit positif. C'est ainsi que s'est mise en place la nouvelle stratégie de négociation en matière d'aménagement du territoire, appliquée tout au long des années quatre-vingts dans le cadre d'une dizaine de plans de quartier, dont le plan de quartier «Les Fontaines» qui fait l'objet du développement qui suit.

3. EXEMPLE DU PLAN DE QUARTIER «LES FONTAINES»

Au départ et conformément à la promesse faite aux propriétaires lors de la révision du plan de zones en 1978, les parcelles des «Fontaines» étaient créditées d'un CUS (coefficient d'utilisation du sol) de 0,8.¹

¹ Le coefficient d'utilisation du sol est le rapport entre la surface nette de plancher et la surface du terrain constructible.

3.1 Promoteur immobilier, acteur du développement économique et urbanistique

Dès les premières discussions avec les promoteurs et l'urbaniste chargé d'établir le plan de quartier, une densité de l'ordre de 1,0 voire 1,1 a été envisagée, à condition bien sûr que le plan de quartier puisse répondre à un certain nombre de critères d'intérêt général. Quels sont ces critères?

Tout d'abord et bien sûr c'est la recherche de la qualité de vie, de la qualité des espaces, de la qualité des constructions qui a été l'objectif prioritaire de la commune. (C'est d'ailleurs la raison du recours à l'instrument du plan de quartier).

Mais très rapidement lorsque la discussion a porté sur le contenu des volumes, la commune a exigé une mixité d'affectation qui comprend environ 60% de logement, 10% de commerces et 30% d'artisanat et activités tertiaires. Par la mixité, la commune incite les promoteurs à devenir des partenaires dans la poursuite des objectifs économiques de la ville, qui consistent à rechercher un équilibre entre la population active résidente et le nombre d'emplois localisés à Nyon. C'est ainsi que les promoteurs se transforment en agents du développement économique de la ville et mettent en oeuvre toutes leurs relations afin d'inciter des entreprises à se transférer à Nyon.

Pour ce faire, les promoteurs disposent d'atouts non négligeables:

- la ville de Nyon est mieux desservie par l'aéroport de Genève que de nombreux quartiers de la Ville de Genève elle-même;
- les 14'000 pendulaires qui se déplacent quotidiennement du canton de Vaud à Genève constituent une réserve d'embauche intéressante et cela d'autant plus que leurs qualifications sont généralement élevées;
- par rapport aux nuisances de toutes sortes qui détériorent la qualité de vie de la ville de Genève, Nyon offre un cadre séduisant.

Si à tout cela on ajoute le fait que les tracasseries administratives de Genève ont un effet décourageant, on comprend dès lors que la politique de recherche d'entreprises est souvent couronnée de succès.

A ce stade, le promoteur est convaincu que l'opération immobilière qu'il va entreprendre sera une réussite économique et financière. Dès lors, le dernier volet de la négociation qui concerne les compensations financières n'est plus qu'une formalité.

3.2 Modalités des compensations financières

On prend la surface de plancher autorisée par le plan de quartier et on la divise par le coefficient de 0,8 pour trouver la surface de terrain théorique. Après déduction de la surface de terrain réel, la commune vend au promoteur le solde du terrain théorique à un prix équivalent au 50% du prix réel.

Ainsi, par la densification du périmètre du plan de quartier, qui de 0,8 au départ a atteint un CUS de 1,08, la commune a obtenu, dans le cas du plan de quartier «Les Fontaines», un montant de FS 4'615'410.- de taxes compensatoires et la cession gratuite de 1'800 m² de terrain nécessaire à l'implantation de l'école de quartier.

Toutefois, bien que non négligeables, les taxes compensatoires négociées dans le cadre d'un plan de quartier ne représentent pas l'essentiel pour l'autorité communale de Nyon.

Le plan de quartier «Les Fontaines» n'est qu'un plan de quartier parmi une dizaine d'autres, qui ont été réalisés au cours des dix dernières années. Il y a donc lieu de compléter le tableau qui se dégage de cette étude de cas par quelques indicateurs assez imparfaits bien sûr, mais qui permettent de se faire une idée de l'évolution générale connue par la ville de Nyon au cours des dix dernières années.

TABLEAU 1 Evolution de la population active et de l'emploi

année	1950	1960	1970	1980	1990 ²
pop. totale	6'064	7'643	11'424	12'474	14'686
pop. active	2'928	3'917	5'831	6'472	7'560
% population	48.2	49.9	51.0	51.8	51/52
nbre emplois	2'933	3'690	5'471	5'743	7'902
% population	48.3	48.4	47.9	46.0	53.8
excédent	+5	-127	-360	-729	+342

Tout d'abord, il est intéressant de comparer l'évolution du nombre d'emplois localisés à Nyon par rapport à la population active résidente (tab. 1).

On peut constater que de 1950 à 1980, le déficit enregistré par la commune de Nyon dans ce domaine est allé en s'aggravant. En revanche, en une seule décennie, la tendance a été complètement renver-

² Pour 1990, il s'agit de valeurs estimées.

sée et aujourd'hui, la ville de Nyon présente un bilan sur la situation générale de l'emploi qui est positif.

Ensuite, l'évolution des impôts des personnes morales est à notre sens également significative (tab. 2).

TABLEAU 2 Impôts personnes morales (en FS)

année	1980	1985	1990
bénéfice	897'026	2'249'295	3'371'453
capital	297'102	412'033	798'057
total	1'194'128	2'661'327	4'169'510

Enfin, nous pouvons encore ajouter que le taux d'imposition communal a baissé de 95 centimes pour chaque franc versé à l'Etat en 1980, à 87 centimes en 1985 pour régresser une nouvelle fois à 85 centimes en 1989.

La superposition de ces trois indicateurs nous laisse penser que, contrairement à ce qui s'est passé entre les années 1950 et 1980, la croissance toujours soutenue qu'a connue la ville de Nyon et la politique qui y est menée, notamment en matière de négociation avec les promoteurs immobiliers, ont provoqué des retombées positives sur la situation générale de la population et sur l'ensemble du tissu économique et social de la ville.

Troisième exemple
FASHION TRADE CENTER A TORONTO

Jean RUEGG

1. PRÉLIMINAIRE

Le cas du *Fashion Trade Center* à Toronto est caractéristique d'une négociation qui porte sur le traitement spécifique d'un site particulier situé dans un quartier industriel de Toronto (*site specific agreement*). Recourir à un exemple étranger pose toujours le problème de la comparaison internationale. Ici, il ne s'agit pas tellement de savoir si ce cas canadien pourrait être répliqué tel quel dans le contexte suisse. Ce cas sert plutôt à illustrer comment la négociation peut être utilisée pour résoudre un problème auquel tous les aménagistes doivent faire face: celui de la nécessaire adaptation des règles d'AT (aménagement du territoire) pour suivre l'évolution du système de production d'une industrie particulière, l'industrie de la mode en l'occurrence.

La négociation est menée entre la municipalité de Toronto et un promoteur privé. Elle débouche sur l'octroi d'un permis de construire qui déroge sur plusieurs points importants à la réglementation en vigueur.

2. CONTEXTE

2.1 Cadre fiscal

Le contexte, dans lequel des pratiques comme la négociation du permis de construire apparaissent, est celui de la rareté des ressources financières dont disposent les municipalités nord-américaines. Il faut savoir que le système fiscal diffère notablement de celui que nous connaissons en Suisse. Au Canada en général et en Ontario plus particulièrement, les municipalités n'ont pas la compétence de modifier le taux de l'impôt sur les personnes et les revenus. Elles se bornent à collecter l'impôt pour le compte de l'autorité supérieure (province ou état fé-

déral), qui rétrocède une partie de l'argent aux municipalités en fonction de différents critères. Seule la *property tax* est de compétence municipale. Mais cet impôt, qui est attaché à la propriété foncière, est plafonné afin de ne pas décourager les investisseurs potentiels et d'éviter une trop forte concurrence entre municipalités. Ce premier élément explicatif permet de mieux comprendre l'intérêt que représente pour les municipalités, la négociation de la plus-value qu'elles peuvent générer avec l'AT, soit en octroyant un permis de construire, soit en modifiant la réglementation. Ceci se trouve renforcé par des bases légales originales qui renforcent l'attrait de la négociation.

2.2 Cadre légal

Au Canada, l'organisation politique relève du principe de la *délégation de compétence*.¹ En matière d'AT, l'état fédéral a délégué le pouvoir aux provinces qui ont toutes compétences. Celles-ci confient aux municipalités certaines tâches comme l'établissement des plans et des règlements usuels de l'AT.

En Ontario, le cadre légal est favorable à la recherche d'arrangements entre promoteurs privés et autorité politique. La loi sur l'aménagement du territoire (*OPA-Ontario Planning Act*) autorise des dérogations que la municipalité peut négocier contre l'obtention de contreparties. Pour ce faire, deux voies sont possibles:

- La négociation liée à l'approbation d'un plan spécial (*site specific agreement*, à l'exemple du *Fashion Trade Center* présenté ici).
- La négociation liée à un «bonus» (art. 36 OPA). La municipalité doit préciser au préalable, dans son plan directeur (*Official Plan*), les lieux où l'article 36 est applicable, l'enveloppe dans laquelle la négociation peut intervenir (hauteur et densité maximales par exemple), et le type de contrepartie que la municipalité demandera (fourniture d'espaces publics, production de logements sociaux, préservation de bâtiments historiques). Un arrangement conclu en appliquant l'article 36 est garanti par un contrat signé entre la municipalité et le promoteur. Ce contrat est attaché au terrain. Il reste applicable, même si le terrain est vendu à un autre propriétaire.

Ces dispositions légales qui autorisent la négociation sont encore renforcées par la manière de procéder de l'OMB (*Ontario Municipal*

¹ En Suisse, nous sommes sous le régime de la subsidiarité: les trois niveaux politiques ont des compétences qui se complètent.

Board). L'OMB est la dernière instance de recours en matière d'AT. Il s'agit d'un organe quasi judiciaire, dont les membres sont nommés par le gouvernement provincial²:

- L'OMB fonctionne au cas par cas. Il ne reconnaît pas le précédent.
- L'OMB se prononce sur le fond et la qualité d'un conflit et non sur la forme utilisée pour recourir ou s'opposer à un projet.
- L'OMB exige de chaque partie impliquée dans un conflit qu'elle procède avec bonne foi et que son opposition soit fondée.³
- Dans ses considérants, l'OMB ne cherche pas tellement à déclarer qui a tort et qui a raison. En revanche, l'OMB évalue les effets du projet pour le promoteur et pour les opposants. Il propose alors un arrangement acceptable pour les parties.
- L'OMB tend à favoriser une partie proportionnellement à l'effort qu'elle a consenti pour satisfaire les exigences de la partie adverse avant de recourir à lui. A l'opposé, l'OMB ne nourrit aucune sympathie pour la partie qui temporise et qui adopte la politique du *wait and see*.

Dans ce contexte, il faut alors retenir que le fonctionnement de l'OMB vient renforcer les bases légales. Ensemble, ils forment un contexte qui incite à la recherche de solutions négociées.

3. EXEMPLE DU FASHION TRADE CENTER À TORONTO

3.1 Environnement industriel

Comme d'autres cités américaines, Toronto dispose encore de vastes zones industrielles situées au cœur de l'agglomération, à proximité immédiate du centre des affaires (CBD-*Central Business District*). Ces zones industrielles sont soumises à de très fortes pressions. De nombreux acteurs souhaitent en effet pouvoir les redévelopper, soit pour

² Il s'agit ici d'une procédure de nomination comparable à celle en vigueur en Suisse pour les juges du Tribunal fédéral.

³ Ceci est le cas si le projet auquel une partie s'oppose produit des effets négatifs dont elle doit subir les conséquences sans pouvoir s'y soustraire.

étendre la CBD, soit pour développer des magasins et des logements de luxe.⁴

Le *Fashion Trade Center* est un projet situé dans la zone industrielle située à l'ouest du centre des affaires de Toronto. Cette zone, qui couvre l'ensemble du quartier King-Spadina, est traditionnellement vouée à l'industrie du vêtement. Mais cette industrie connaît une situation difficile depuis une quinzaine d'années en tout cas, et ceci pour plusieurs raisons:

- concurrence des pays de l'Asie du sud-est;
- changement dans les techniques de production et les besoins spatiaux;
- reconversion d'une industrie du vêtement vers une industrie de la mode;
- mise en oeuvre de l'accord de libre-échange entre le Canada et les U.S.A.

Concrètement le nombre de personnes employées dans ce secteur chute. Il passe de plus de 40'000 en 1956 à 13'700 en 1985. La structure des entreprises se modifie complètement: les grosses unités de production laissent la place à un réseau très structuré de petites entreprises où les fonctions liées à la gestion et la commercialisation des produits prennent le pas sur les fonctions classiques de production. Les besoins en espace se modifient aussi. L'industrie de la mode occupe moins de surface aujourd'hui. Ceci permet à d'autres acteurs, aux moyens financiers souvent supérieurs, de s'établir dans le quartier King-Spadina. En revanche, elle requiert plus de surfaces d'exposition situées à des endroits stratégiques. Là, les loyers sont généralement inaccessibles aux industriels de la branche. Comme à New York, la situation de l'industrie de la mode dans ce quartier central de Toronto est donc extrêmement fragile.

Quant à la municipalité de Toronto, elle affirme défendre la présence de cette industrie dans le quartier King-Spadina. Les documents d'aménagement spécifient qu'il s'agit d'une zone industrielle. Mais la spéculation foncière, largement liée à l'avenir incertain des industries du quartier, est importante. En conséquence, de nombreux projets de type industriel ne sont plus compatibles avec les prix du sol. Faute de moyens pour mettre en oeuvre sa politique, la municipalité résiste alors tant bien que mal. Elle modifie la définition des usages industriels. Par exemple, les *back offices* consacrés essentiellement au traitement des

⁴ Voir le phénomène de «*gentrification*» lié au regain d'intérêt manifesté par une frange aisée de la population (*yuppies*) pour des localisations au centre des villes.

informations nécessaires aux entreprises de la CBD vont être considérés comme activité industrielle. Elle octroie aussi des dérogations par îlot. La salle de concert *Roy Thomson* et l'immeuble de la *Canadian Broadcasting Company* sont situés en zone industrielle.

Voilà le contexte dans lequel s'inscrit le projet d'un *Fashion Trade Center*. Ce projet obtient très tôt l'appui du service de l'urbanisme de la ville de Toronto, des représentants de l'industrie de la mode et de plusieurs politiciens.

3.2 Nature du projet

A l'origine du projet se trouve l'OFE (*Ontario Fashion Exhibitors*), une association qui organise des salons de la mode. Cette association est à l'étroit dans les locaux qu'elle occupe. Elle envisage de déménager dans un site proche de l'aéroport de Toronto, soit à quelques trente kilomètres du quartier traditionnel de King-Spadina. Un tel déménagement est perçu comme extrêmement dommageable pour l'industrie de la mode. Les représentants de celle-ci, avec le service de l'urbanisme, tentent alors de trouver une solution à l'intérieur du quartier King-Spadina. Mais une telle solution ne peut être trouvée sans la participation de partenaires privés, car la construction d'un *Fashion Trade Center* n'est financièrement pas viable.

IDJ, un petit promoteur, entre alors en scène en 1986. Il est prêt à offrir des espaces d'exposition à l'OFE pour autant qu'il obtienne l'autorisation de construire un hôtel, hôtel qu'IDJ justifie par l'opportunité d'héberger les futurs clients des salons de l'OFE. Cette proposition est vigoureusement soutenue par les représentants de l'industrie de la mode. Elle obtient en outre l'aval du service de l'urbanisme pour qui la concession (autorisation d'un hôtel en pleine zone industrielle) est parfaitement supportable en regard de la contrepartie offerte par IDJ (maintien des salons de l'OFE dans le quartier King-Spadina). A la fin du printemps 1987, IDJ obtient de la municipalité de Toronto, les autorisations nécessaires à la réalisation du *Fashion Trade Center*. En septembre, IDJ trouve un partenaire américain pour la gestion de l'hôtel. Les travaux débutent en février 1988 et sont terminés à la fin de 1990.

3.3 Caractéristiques du Fashion Trade Center

Le complexe est réalisé dans la partie est du quartier King-Spadina. Il est accessible à pied depuis le centre des affaires. D'une hauteur de 67 mètres (21 étages), il offre:

- des espaces d'exposition qui sont loués à un loyer préférentiel aux membres de l'OFÉ;
- un espace de congrès permettant l'organisation des salons de l'OFÉ (2 ou 3 fois l'an);
- des espaces commerciaux;
- un hôtel de 300 chambres;
- un parking souterrain de 320 places.

L'arrangement passé entre IDJ et la ville de Toronto constitue un exemple typique de *site specific agreement*. En effet, le projet n'est pas conforme à la réglementation en vigueur. Il nécessite l'approbation d'un plan spécial qui autorise:

- la réalisation d'un hôtel (affectation non conforme à la réglementation de la zone industrielle);
- un accroissement de la densité (le promoteur demande une densité de 11,0 alors que le règlement prévoit 7,0).

3.4 Commentaires

La municipalité de Toronto a «monnayé» son pouvoir en matière d'approbation de plans spéciaux contre la fourniture, par le privé, de facilités qui participent à soutenir une industrie fragile. En l'occurrence, elle a utilisé le projet d'un promoteur comme *moyen* pour réaliser sa propre politique industrielle. Or, il faut relever que celle-ci est difficile à mener par le biais des instruments classiques de l'AT. Un plan d'affectation et sa réglementation doivent pouvoir s'adapter aux nouvelles contingences auxquelles toute industrie doit faire face en termes de systèmes de production, de management et de besoins spatiaux. Par conséquent, une flexibilité des règles de l'AT peut paraître souhaitable même si elle génère d'autres effets pervers, en matière de spéculation foncière notamment. Le cas du *Fashion Trade Center* qui a permis un changement d'affectation et une densité supérieure à celle prévue dans les règlements en vigueur, doit donc être aussi évalué à la lumière du contexte plus général de l'industrie de la mode.

Là, il faut alors noter que la négociation a été menée de manière «confidentielle» sans que la municipalité et son service d'urbanisme ne précisent, au préalable, ni les limites à la négociation, ni le type de contrepartie qu'ils souhaitaient obtenir. Ceci ne va pas sans ambiguïté.

Ainsi, IDJ a finalement obtenu des avantages supérieurs à ceux qu'un promoteur peut escompter dans le centre des affaires, lequel est régi plus strictement par l'application de l'article 36 OPA.

Si des concessions à la définition même des usages industriels paraissent nécessaires simplement pour s'adapter aux changements que connaît l'industrie, la question est de savoir jusqu'où aller sans que ces concessions ne mettent en péril l'objectif municipal de soutenir l'industrie de la mode?

Par ailleurs, qui contrôle ces concessions? Peuvent-elles être envisagées sans qu'un plan directeur, approuvé par l'autorité, ne serve de référence stricte?

Un projet comme le *Fashion Trade Center* doit absolument garder son caractère exceptionnel. Mais comment l'aménagiste va-t-il juger les autres projets qui s'inspireront inmanquablement des avantages obtenus par IDJ? Saura-t-il les refuser s'il estime qu'ils ne correspondent pas à la politique de la municipalité?

Malgré ces limites, il n'en reste pas moins que ce type d'exemple, en cours en Amérique du Nord, est intéressant aussi pour réfléchir à la pratique en Suisse. Il montre qu'une collectivité peut mener à bien un projet ou un programme en utilisant avec flexibilité des ressources dont elle maîtrise la production et le contenu grâce aux pouvoirs dont elle dispose en matière d'élaboration et d'approbation des documents de l'AT.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES:

- ARANA, A. 1986. Doing Deals. *Planning* January: 30-33.
- GOVERNMENT OF ONTARIO. 1986. *Planning Act, 1983*. Toronto: Queen's Printer for Ontario.
- KING, J. 1988. Protecting Industry from Yuppies and other Invaders. *Planning* June: 4-8.
- PADRON, M. 1984. Build here: Transit's Rallying Cry. *Planning* June: 6-11.
- PORTER, D. 1988. Flexible Zoning: how it works. *Urban Land* April: 6-11.
- _____. 1985. Boston's Linkage Program: sharing or shackling Downtown Development? *Urban Land* January: 34-35.
- RENARD, V. 1989. Le droit de propriété dans la Constitution Américaine: de la résistance au zonage... à la planification intégrée. In ADEF (éd.), *La propriété foncière, deux siècles après 1789*. Actes du Colloque de l'ADEF, 13-14 novembre 1989.
- SEDWAY COOKE ASSOCIATES. 1984. Joint Development. *Urban Land* July: 16-20.

Seconde partie

ECLAIRAGES THÉORIQUES

**POSSIBILITÉS DE NÉGOCIATION
EN DROIT PUBLIC SUISSE¹**

Paul RICHLI

1. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Un coup d'oeil dans la pratique de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement démontre que des procédés de négociation sont largement utilisés. Ces domaines ne sont pas les seuls à utiliser ces procédés; il y en a d'autres où l'on rencontre la négociation. Cependant, il n'existe pas de textes législatifs qui règlent de manière générale les possibilités de négociation en droit public suisse. L'absence

¹ Cette contribution reprend partiellement l'article suivant: Richli, P. 1991. Zu den Gründen, Möglichkeiten und Grenzen für Verhandlungselemente im öffentlichen Recht. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*: 381 ss.

d'une telle réglementation générale n'est nullement surprenante. Car en principe le droit public n'est pas un droit négocié, mais bien au contraire un droit imposé de manière unilatérale (*hoheitlich*). L'Etat ordonne, commande, interdit et accorde des prestations. Pour cela, il doit respecter des principes juridiques, principes garants de l'Etat de droit et protégeant contre l'arbitraire.

Cette conception juridique s'est partiellement modifiée ces dernières années. La pratique du droit public a été «infiltrée» par des procédés de négociation qui ont partiellement remplacé l'action unilatérale de l'Etat. La théorie juridique n'a guère préparé le terrain pour ce processus. Ce sont avant tout des praticiens et l'administration qui ont procédé à l'utilisation de ces nouveaux moyens de l'action étatique. La tendance à la contractualisation de l'action étatique n'est pas une particularité suisse.² La Suisse n'a pas non plus joué un rôle de pionnier. Ce sont plutôt les Etats-Unis qui ont commencé par discuter et introduire des éléments de négociation de manière systématique afin de régler des conflits d'intérêts. En Europe, il faut mentionner en premier lieu l'Allemagne où l'on n'a pas seulement utilisé des éléments de négociation dans la pratique du droit public mais où l'on a aussi et avant tout mené une discussion au niveau théorique [Richli 1991: 382 ss]. Les questions de la compatibilité de ces procédés avec les éléments de l'Etat de droit et les exigences constitutionnelles ont donné lieu à plusieurs congrès et à de nombreuses publications juridiques.³

2. MOTIFS POUR L'UTILISATION D'ÉLÉMENTS DE NÉGOCIATION

On peut identifier plusieurs motifs à l'apparition et à l'utilisation des éléments de négociation dans le droit public. J'aimerais ici en mentionner quelques-uns.⁴

² Pour notre pays voir notamment: Morand [1991], Richli [1991] et Eichenberger [1990]. L'instrument des négociations est en outre favorisé par des économistes; voir: Meier und Haudenschild [1991], concernant la théorie du processus de la politique économique.

³ Voir avant tout: Hoffmann-Riem et Schmidt-Assmann [1990], Rengeling [1988], Hill [1990], et Holznagel [1990].

⁴ Voir Richli [1991: 388], Breuer [1990: 38 et 238], Bulling [1989: 288], Maegli [1990: 269], Hoffmann-Riem [1990: 19 et 29] et Susskind et McMahon [1990: 30].

Apparemment, la pratique a rencontré des difficultés concernant l'application de certaines normes de droit et a par conséquent cherché à coopérer avec les particuliers au lieu d'imposer unilatéralement des solutions juridiques. Dans ce contexte, l'utilisation d'éléments de négociation est à même d'améliorer l'efficacité et la praticabilité du droit parce que l'on peut gagner du temps, épargner des frais et réduire l'effort administratif. En réalisant une solution mieux acceptée par les particuliers, on peut aussi réduire les risques de recours. Les circonstances de la vie moderne nécessitent des réglementations toujours plus considérables et sont souvent si complexes que l'Etat ne peut pas trouver de solution adéquate sans la coopération des milieux concernés. En outre, la négociation permet de trouver des solutions plus souples et moins contraignantes. En dernier lieu, j'aimerais mentionner que des solutions négociées renforcent la volonté et la disposition de la population à accepter une solution trouvée et fixée.

A côté de ces motifs et arguments strictement juridiques, il y a lieu de mentionner des motifs de la théorie systémique et des motifs psychologiques. L'approche systémique a avant tout été développée par Gunther Teubner et Helmut Willke.⁵ Je ne veux donc pas m'aventurer dans ce domaine hautement intéressant. Pour des raisons de place, je renonce aussi à développer l'aspect psychologique qui est, à mon avis, très important et à même de motiver de manière substantielle l'utilisation de procédures de négociation.⁶

3. DOMAINES D'APPLICATION D'ÉLÉMENTS DE NÉGOCIATION DANS LE DROIT PUBLIC

En parcourant le droit public suisse, nous rencontrons maints domaines où des éléments de négociation sont utilisés. Je me borne à indiquer quelques champs et quelques formes de négociation.

Le droit fédéral prévoit partiellement le contrat de droit public pour accorder des subventions, notamment dans les domaines de la promo-

⁵ Voir Teubner [1989], Teubner et Willke [1984: 4 ss], Willke [1991: 65 ss] et Willke (chap. 17).

⁶ Pour des références voir: Richli [1991: 390 ss], Bierbrauer [1987] et Bierbrauer et Gottwald [1987].

tion de la construction de logements⁷ et de l'économie régionale. ⁸ La nouvelle loi sur les subventions contient une disposition qui permet l'utilisation du contrat de manière générale quoique subsidiairement à la décision.⁹ Un autre exemple très important et intéressant d'une solution contractuelle est la renonciation à la réalisation de la centrale nucléaire de Kaiseraugst. Le titulaire de l'autorisation générale s'est engagé à renoncer à la réalisation de l'usine contre le paiement de 350 millions de francs.¹⁰ L'instrument du contrat est aussi utilisé dans le domaine de l'agriculture, pour la production de betteraves sucrières¹¹, du colza ¹² et du soja¹³ par exemple. En dehors des contrats formels, on rencontre des éléments de négociation, voire contractuels, notamment dans la loi concernant la surveillance des prix¹⁴, dans la loi sur les cartels et organisations analogues¹⁵ et dans la législation sur la surveillance des banques.¹⁶ Ces textes législatifs prévoient des recommandations ou des solutions à l'amiable dans une première étape et, au besoin, dans une deuxième étape seulement, des solutions contraignantes au moyen de la décision.

Ces exemples représentent des solutions dont le caractère de négociation découle de la renonciation à l'instrument de la décision unilatérale. Mais on peut aussi identifier des éléments de négociation dans des actes étatiques finalement unilatéraux et impératifs qui se concrétisent dans une décision. On pense à la procédure de taxation, à la procédure

⁷ Voir article 56 alinéa 2 et article 57 alinéa 3 de la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements; RS 843.

⁸ Voir article 11 alinéa 4 de l'arrêté fédéral instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée; RS 951.93.

⁹ Voir article 16 de cette loi; RO 1991.

¹⁰ Voir message du Conseil fédéral, FF 1988 III.

¹¹ Articles 2 et 3 de l'arrêté sur le sucre, RS 916.114.1.

¹² Article 3 de l'ordonnance sur le colza; RS 916.115.11.

¹³ Article 3 de l'ordonnance sur le soja; RS 916.115.21.

¹⁴ Articles 9 et 10; RS 942.20.

¹⁵ Articles 32 et 37; RS 251.

¹⁶ Règlement concernant l'organisation et l'activité de la commission fédérale des banques, article 5 alinéa 1 et article 8 alinéa 2; RS 952.721.

d'autorisation de construire, à la procédure de subvention ou aussi à la procédure d'autorisation de manifester. En dernier lieu, j'aimerais mentionner le droit d'être entendu dans la procédure administrative.¹⁷ Celui-ci peut donner lieu à une sorte de négociation entre l'administration et la personne entendue.

Dans tous les exemples mentionnés, l'Etat doit compter avec des particuliers, avec des individus. On rencontre aujourd'hui de plus en plus de structures de négociation où l'Etat ne doit pas traiter avec des individus, mais avec des organismes sociaux, notamment avec des organisations économiques, patronales et syndicales, des organisations de consommateurs, de protection de l'environnement ou de la culture. Il s'agit là d'une structure de négociation que l'on peut qualifier de corporatiste [Röhl 1987: 561]. Vu sous un autre angle, il s'agit d'une structure de négociation multipolaire ou multilatérale et simultanément collective alors que les exemples précédents représentent une structure de négociation bipolaire et, dans la plupart des cas, individuelle [Richli 1991: 384 ss]. Le domaine de la négociation dite corporatiste concerne avant tout la création de normes juridiques et moins leur application. Je ne mentionne dans ce contexte que la procédure de consultation¹⁸, la déclaration de force obligatoire¹⁹, les normes techniques provenant d'organisations professionnelles.²⁰ En dernier lieu, on ne devrait pas oublier l'autolimitation dans différentes branches de notre économie, à savoir notamment l'environnement²¹, les banques²² et l'agriculture²³ [Richli 1989]. Le but de ces autolimitations est avant tout de prévenir des réglementations étatiques.

¹⁷ Article 29 de la loi sur la procédure administrative; RS 172.021.

¹⁸ Elle a maintenant été réglée dans une ordonnance; RO 1991.

¹⁹ Voir à ce sujet, par exemple, JAAC 1983, 37.

²⁰ Je ne mentionne que l'exemple des normes de l'association suisse des électriciens (ASE), à laquelle il est fait mention à l'article 3 de l'ordonnance sur les matériels électriques à basse tension; RS 734.26.

²¹ Voir par exemple la convention sur la réduction des déchets d'emballages de boissons; article 6 alinéa 2 de l'ordonnance sur les emballages pour boissons; RS 814.817.

²² A savoir notamment la convention sur la diligence dans le domaine bancaire; voir à ce sujet Nobel [1987].

²³ Voir par exemple l'ordonnance sur la volaille; RS 916.335.

4. PROBLÈMES JURIDIQUES DE L'UTILISATION D'ÉLÉMENTS DE NÉGOCIATION DANS LE DROIT PUBLIC

4.1 Remarques préliminaires

Les exemples mentionnés au chiffre 3 démontrent que des éléments de négociation sont déjà largement répandus dans le droit public suisse. Il y a donc lieu d'examiner, le cas échéant, quels problèmes juridiques se posent dans ce contexte.

A mon sens, on peut et on doit simultanément apprécier l'utilisation d'éléments de négociation dans le droit public en les confrontant aux principes constitutionnels qui régissent l'action étatique de manière tout à fait générale. Dans notre contexte, il s'agit notamment des principes de la légalité, de la proportionnalité et de l'égalité de traitement. Mais il faut aussi penser aux principes de la sécurité du droit, de l'intérêt public et de la protection de la bonne foi, ou au principe de la confiance [Morand 1991: 196 ss].²⁴

Avant de traiter des questions juridiques proprement dites, j'aimerais relever les dangers de l'utilisation d'éléments de négociation et les conditions générales de l'utilisation efficace des dits éléments. Ces aspects ont en effet un rapport au moins indirect avec les questions juridiques.

4.2 Dangers liés à la négociation dans le droit public

En consultant la littérature juridique, nous rencontrons avant tout les dangers suivants [Breuer 1990: 239 et Steinberg 1990: 295 ss]:

- les éléments de négociation peuvent remettre en question les réglemmentations et les principes juridiques fondamentaux;
- le droit public pourrait dégénérer au niveau d'un objet d'échange pour autant que les négociations aboutissent à des compromis;
- le déficit d'application du droit public ne serait pas réduit mais plutôt agrandi par l'utilisation d'éléments de négociation;
- les intérêts de tiers et leur protection juridique pourraient être mis en danger, et le contrôle étatique pourrait être rendu plus difficile; on craint de surcroît une commercialisation du droit;
- des éléments de négociation pourraient retarder l'application du droit et empêcher la prise des mesures nécessaires.

²⁴ Au sujet des principes directeurs dans le domaine du droit administratif en général voir: Häfelin et Müller [1990: 294 ss].

4.3 Conditions pour l'utilisation efficace d'éléments de négociation dans le droit public

L'utilisation d'éléments de négociation n'est pas sans autre couronnée de succès. Plusieurs conditions devraient être remplies, à savoir: l'Etat ne doit pas renoncer à son droit de décision finale; il doit, en d'autres mots, conserver sa compétence de réglementation unilatérale [Kunig 1990: 62 et Baudenbacher 1985: 71]. On doit être en présence d'un objet qui peut être négocié, ce qui n'est pas le cas s'il faut régler un conflit de valeurs plutôt qu'un conflit d'intérêts [Steinberg 1990: 305 et Susskind et McMahon 1990: 72]. Aucune des parties ne doit avoir un pouvoir prépondérant et déterminant [Hoffmann-Riem 1990: 28, Baudenbacher 1985: 69 et Susskind et McMahon 1990: 71]. Dans certaines conditions, il faut des possibilités de compensation pour que tout le monde puisse profiter de l'opération. En outre, le nombre des participants à la négociation ne doit pas être trop élevé.

4.4 Principe de la légalité

La discussion de l'application du principe de la légalité aux éléments de négociation dans le droit public peut être lancée par la question de la licéité du contrat de droit public. En effet, cette question fait l'objet d'une longue controverse dont l'état actuel peut être résumé en disant que le contrat de droit public peut être utilisé dans la mesure où l'Etat est habilité à agir dans un domaine déterminé et où la forme du contrat n'est pas exclue par un texte législatif [Häfelin et Müller 1990: 854 ss, Gygi 1986: 206, Fleiner-Gerster 1980: 153 et Grisel 1984: 450].²⁵ Cela veut dire que l'activité de l'Etat doit reposer sur une base légale au sens formel pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un domaine d'exception au principe de la légalité [Häfelin et Müller 1990: 332 ss, Fleiner-Gerster 1980: 69 ss, Gygi 1986: 311 ss, Knapp 1988: 84 et Moor 1988: 300 ss].

Ces quelques considérations peuvent aussi, à mon avis, être appliquées à d'autres éléments de négociation que ceux mentionnés. Je ne vois de toute manière pas de motif de formuler des exigences différentes (plus ou moins strictes).

Qu'un texte législatif ne doive pas exclure le contrat de droit public et, par conséquent, les éléments de négociation tout entiers, cela ne va pas de soi. Il n'est pas nécessaire que l'exclusion soit explicite. Il suffit plutôt que l'exclusion résulte de la «ratio legis» et du but d'une

²⁵ Voir aussi ATF 103 la 34 et 512; 105 la 209.

réglementation juridique. La question déterminante est toujours de savoir si des éléments de négociation sont utiles dans un contexte déterminé ou si au contraire ils représentent une structure incompatible. Par exemple, le contrat est exclu là où la loi prescrit qu'un rapport juridique doit être créé par décision. Par contre, cela n'exclut pas que le contenu d'une telle réglementation juridique soit fixé au moyen d'éléments de négociation.

Le principe de la légalité n'exige pas seulement que l'activité étatique se fonde sur une base légale, mais exige de plus que la loi contienne des dispositions suffisamment concrètes ou déterminées. Aux termes d'une formule très générale, les questions importantes doivent être réglées dans la loi au sens formel tandis que les questions moins importantes trouvent leur place dans une loi au sens matériel, à savoir dans une ordonnance [Müller 1979: 107 ss]. Cette exigence limite d'une part la délégation de la législation au gouvernement et d'autre part la création de dispositions d'appréciation (*Ermessensbestimmungen*) et de normes indéterminées (*unbestimmte Gesetzesbegriffe*). Le législateur ne doit pas renoncer à ses compétences ni vis-à-vis du gouvernement, ni face à l'administration qui applique les normes, ni vis-à-vis des organes juridictionnels chargés du contrôle de l'application des normes du point de vue juridique.²⁶ Le Tribunal fédéral, quant à lui, exige que la délégation législative se borne à un domaine déterminé et que la norme de délégation contienne elle-même les principes d'une réglementation.²⁷

A mon avis, ces exigences sont également valables pour les éléments de négociation. Réduire les exigences en invoquant le caractère négocié d'une solution ne serait pas conciliable avec le principe de la légalité.

Dans les domaines qui nous intéressent ici, nous rencontrons souvent des dispositions d'appréciation et des normes indéterminées. Elles sont de véritables portes d'entrée pour les solutions négociées, même si la loi n'ouvre une marge de négociation que dans ces conditions. On pourrait par conséquent être tenté de postuler l'introduction de normes encore plus ouvertes (*Blankettnormen*) afin d'améliorer et d'agrandir les possibilités de négociation. Cependant, il est important de résister à cette tentation, car le principe de la légalité ne pose pas seulement des limites à la délégation législative, mais aussi à la création de dispositions d'appréciation et de normes indéterminées.

²⁶ Dans le même sens, mais dans le contexte du contrôle des banques, voir: Rhinow et Bayerdörfer [1990: 50].

²⁷ Voir par exemple ATF 104 la 310.

Pour terminer ces considérations concernant la légalité, il faut souligner que l'Etat est lié aux normes qu'il a édictées. Il serait fatal que l'Etat les viole sous prétexte de négociation. Il ne doit pas «acheter» la coopération des particuliers au prix d'une violation du droit; cela ne relèverait pas d'un échange licite [Hoffmann-Riem 1990: 27 et Kunig 1990: 58] mais contredirait de manière impardonnable le principe de la légalité. De plus, on ne doit pas remplacer des bases légales inexistantes par des solutions négociées.

4.5 Principe de la proportionnalité

Le principe de la proportionnalité [Häfelin et Müller 1990: 486 ss, Grisel 1984: 348 ss et Moor 1988: 350 ss] invite à se poser la question de savoir si des solutions négociées devraient prendre, de manière générale, le pas sur des solutions imposées et unilatérales. Un argument appuyant une réponse affirmative pourrait être trouvé dans le fait qu'une solution négociée pèse moins lourd sur les particuliers qu'une solution imposée. Cependant, cet argument doit être utilisé avec prudence. La nécessité d'une mesure limitant des droits fondamentaux ne peut pas être appréciée uniquement en fonction de la forme, mais doit également, sinon en premier lieu, être mesurée en fonction de son contenu. On ne saurait exclure que l'Etat utilise, dans un cas particulier, une position de force excessive et que, par conséquent, le résultat représente une solution inappropriée.

4.6 Principe de l'égalité de traitement

Il va sans dire que les procédures de négociation présentent un danger [Morand 1991: 201 et Kunig 1990: 61] pour l'application égale des normes juridiques. Nous rencontrons ici un vrai défi pour la sauvegarde de l'égalité de traitement [Häfelin et Müller 1990: 397 ss, Grisel 1984: 358 ss, Knapp 1988: 90 ss et Moor 1988: 367]. De toute manière, l'Etat ne saurait prêter son concours à la réalisation de solutions violant le principe de l'égalité de traitement. Des situations semblables doivent être traitées de manière égale, tandis que des situations dissemblables doivent être traitées de manière différente. Dans le cadre des dispositions d'appréciation et des normes indéterminées, l'Etat peut néanmoins négocier sa concrétisation. Ces dispositions et ces normes ouvrent un cadre de négociation qui peut être exploité. Le principe de l'égalité de traitement doit bien sûr être respecté, mais il ne détermine pas entièrement les résultats. Cela est vrai avant tout pour des situations et des

faits complexes dans les domaines de la planification, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, ainsi que dans d'autres domaines du droit. Dans ces conditions, la force directrice du principe de l'égalité de traitement est souvent réduite voire détruite par la simple insistance sur un élément de fait particulier.

4.7 Exigence d'un intérêt public

Toute action étatique doit se légitimer par un intérêt public. Le respect et la sauvegarde de cet intérêt ne sont pas toujours assurés sans autre. Un certain risque existe avant tout pour les éléments de négociation collective, à savoir les négociations avec les organisations représentant les intérêts de groupes particuliers comme l'industrie, les employeurs, les employés ou les amis de la nature. On ne peut nier le risque que l'Etat soit dirigé vers la réalisation des intérêts d'un groupe. Ceux-ci ne coïncident en règle générale pas ou pas entièrement avec l'intérêt public à poursuivre [Morand 1991: 199]. Il serait cependant exagéré de penser que ce danger rend des solutions de négociation illicites en tant que telles. Mais l'Etat doit veiller à ce que les intérêts d'un groupe particulier ou de groupes particuliers ne prennent pas le pas sur l'intérêt public.

4.8 Principes de la sécurité de droit et de la bonne foi

Les solutions négociées peuvent poser des problèmes non négligeables sous l'angle de la sécurité du droit, si le résultat de la négociation ne se concrétise pas dans une forme juridique liant les parties comme le contrat de droit public ou la décision. Dans ces conditions, la solution ne peut pas être exécutée judiciairement, ce qui signifie que la sécurité de droit est précaire. L'Etat peut être tenté d'utiliser un instrument juridique contraignant s'il ne croit pas en une solution négociée durable, sans engagement formel. Vu l'état actuel de la jurisprudence et de la doctrine, il n'est de toute manière pas exclu qu'une certaine protection juridique soit assurée en cas d'absence d'un engagement formel. Là, on peut songer à recourir aux principes de la bonne foi ou de la confiance [Weber-Dürler 1983].

4.9 Questions particulières d'utilisation de certains instruments

Remarques préliminaires

J'aimerais ajouter quelques considérations sur l'aptitude de deux instruments à être utilisés comme instruments juridiques pour des solutions négociées, à savoir le contrat de droit public ou de droit administratif et la décision. Le contrat semble être l'instrument idéal dans ce contexte. On aurait en revanche tendance à douter de l'aptitude de la décision. Cette impression se justifie-t-elle?

Contrat de droit administratif

Jusqu'à nos jours, la doctrine est restée réservée quant à l'utilisation du contrat de droit administratif. Certains auteurs aimeraient y renoncer de manière catégorique [Gygi 1986: 206 ss]. Les domaines d'application du contrat de droit administratif ne sont en effet pas très nombreux. Au niveau fédéral, l'utilisation la plus fréquente de ce contrat se trouve dans le domaine des subventions et dans le droit agraire. Le droit positif prévoit rarement, de manière expresse, le contrat de droit administratif. Par surabondance, le droit formel, à savoir le droit procédural et le droit de juridiction administrative, néglige le contrat de droit administratif. Il n'assure pas de protection juridique conforme à la structure de la négociation, mais tend à donner à l'administration une position prépondérante. Vu la structure du contrat, les parties devraient être sur pied d'égalité, ce qui n'est pas toujours le cas en droit positif. Parfois, l'Etat peut régler un conflit au moyen d'une décision en lieu et place d'une plainte auprès de la juridiction administrative. En émettant une décision, l'Etat peut contraindre le co-contractant à faire recours et, par conséquent, à assumer le rôle plus exigeant du recourant. L'Etat, quant à lui, peut se borner au rôle de la défense [Richli 1991: 398].

A mon avis, la réticence du contrat de droit administratif à l'égard de l'application et de la réalisation du droit public est regrettable. Sous l'angle psychologique notamment, le contrat de droit administratif est plus intéressant pour le particulier que la décision. L'instrument du contrat de droit administratif devrait donc être utilisé plus fréquemment, et l'Etat devrait être obligé de traiter le particulier en tant que vrai partenaire plutôt qu'en tant que subordonné.

Décision et procédure administrative

Cependant, on ne doit pas conclure des considérations précédentes que la décision en tant que telle et la procédure administrative par la-

quelle la décision est préparée sont entièrement hostiles aux éléments de négociation. La procédure administrative laisse souvent à l'administration une marge d'appréciation et de prise de décision substantielle et, par conséquent, une marge de négociation qui peut être utilisée au profit et dans l'intérêt du particulier. On pense notamment à une procédure d'autorisation de construire ou de subvention. Dans la pratique, la marge de négociation est utilisée au moins partiellement,²⁸ mais souvent avec mauvaise conscience. Les fonctionnaires ont l'impression d'agir dans des zones grises de la légalité. Je suis d'avis que cette mauvaise conscience n'est ni nécessaire ni justifiée, pour autant que les limites précédemment décrites soient respectées. A vrai dire, le droit d'être entendu ouvre déjà des possibilités substantielles de négociation.

Dans ces conditions, rien ne m'empêche d'oser postuler le développement d'une vraie culture de la négociation dans la procédure administrative. Ce postulat ne peut choquer que des juristes pensant que la décision terminant une procédure administrative doit et peut toujours consacrer l'unique décision correcte. Il va sans dire que ce but doit être recherché sérieusement. Mais il faut constater qu'il n'est souvent pas réalisable et que l'exigence de l'unique décision correcte méconnaît les limites du processus de décision scientifique. On a souvent à faire face à des possibilités de décisions alternatives. Or, dans ces conditions, le recours à des éléments de négociation permet d'aboutir plus facilement à une solution adéquate [Richli 1991: 400].

5. ÉLÉMENTS DE NÉGOCIATION DANS LES DOMAINES DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT²⁹

5.1 Remarques préliminaires

On peut en principe partir de l'idée que les considérations précédentes sont valables de manière générale, c'est-à-dire qu'elles s'appli-

²⁸ Cela ressort des informations obtenues des personnes mentionnées à la note 29.

²⁹ Là, je me réfère partiellement aux renseignements précieux obtenus auprès de MM. Dr P. Flaad, préposé à l'Office de planification du canton de Saint Gall, Dr H. Flückiger, directeur de l'Office fédéral pour l'aménagement du territoire, et Maître C. Zäch, chef du service juridique de l'environnement à l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage.

quent aussi en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Néanmoins, j'aimerais relever quelques questions particulières qui se posent dans ces deux domaines de l'action étatique.

5.2 Droit de l'aménagement du territoire

La LAT (loi sur l'aménagement du territoire)³⁰ contient une série de dispositions qui peuvent servir en tant que porte d'entrée pour l'utilisation d'éléments de négociation. Je pense en premier lieu aux normes indéterminées comme à l'article 5 et aux articles 15 à 17.

L'article 5 place dans la compétence et dans la responsabilité des cantons l'établissement d'un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultent de mesures d'aménagement. Les termes «équitablement» et «majeurs» ouvrent des possibilités de négociation substantielles, dans la mesure où les cas à résoudre ne sont jamais identiques. De même, les articles 15 à 17 contiennent une série de normes indéterminées, concernant l'établissement de zones. Il suffit de penser aux termes «terrains propres à la construction» (art. 15), «terrains qui se *prêtent* à l'exploitation agricole» (art. 16), ainsi qu'à l'expression «paysages d'une *beauté particulière*» (art. 17).

Outre ces normes indéterminées qui ouvrent implicitement des possibilités de négociation, la LAT contient quelques normes qui renvoient explicitement à la négociation, à savoir les articles 7 et 12. L'article 7 charge les cantons et la Confédération de s'entendre sur la coordination de leurs activités lorsque celles-ci ont un effet sur l'organisation du territoire. Si ces partenaires n'arrivent pas à un accord, la procédure de conciliation prévue à l'article 12 peut être demandée, procédure se caractérisant par des éléments de négociation. Cette procédure s'applique en outre dans le cas où le Conseil fédéral n'est pas en mesure d'approuver un plan directeur cantonal. Une procédure se fondant sur les articles 7 et 12 a été menée en 1983 en relation avec un conflit d'utilisation opposant le département militaire fédéral et le canton de Nidwald. Ladite procédure a abouti à un résultat positif.³¹ Finalement, il faut mentionner l'

³⁰ RS 700.

³¹ Le conflit d'utilisation concernait un projet du Département militaire pour l'aménagement d'une piste d'atterrissage. Le canton de Nidwald s'y opposait car le projet nécessitait l'utilisation de terrain cultivable de haute qualité. La négociation aboutit à un projet nécessitant beaucoup moins de terrain [Wegelin 1983].

ticle 4 qui prescrit que l'Etat doit ouvrir, dans le cadre de la planification, des possibilités de participation au public. Cette obligation renvoie implicitement à des possibilités de négociation.

La situation juridique au niveau cantonal est comparable à celle rencontrée au niveau fédéral. Les lois cantonales sur l'aménagement du territoire et de la construction contiennent en règle générale des normes indéterminées, comparables à celles contenues dans les articles 15 à 17 LAT. Les offices cantonaux de planification procèdent souvent à des négociations et les considèrent même comme indispensables, par exemple pour la protection des arbres ou pour accorder des autorisations de construire. On retrouve un exemple important d'une solution négociée dans le concept de planification Brünnen 1991 à Berne qui concerne la construction d'appartements à prix avantageux pour 3000 habitants.³²

5.3 Droit de la protection de l'environnement

La LPE (loi sur la protection de l'environnement)³³ consacre explicitement le principe de la coopération. Elle oblige le Conseil fédéral à l'article 39 alinéa 3 à consulter les cantons et les milieux intéressés avant d'édicter des prescriptions et de conclure des accords internationaux. Par ailleurs, l'article 6 oblige les services spécialisés de renseigner le public sur la protection de l'environnement et sur l'état des nuisances dont il est victime. En outre, ces services doivent conseiller les autorités et les particuliers et leur recommander l'adoption de mesures visant à la réduction des nuisances [Vallender 1990: 23]. La nécessité de coopération est déjà mentionnée dans le message du Conseil fédéral à l'appui du projet de loi.³⁴ Cela permet de conclure que des négociations devraient être menées dans une certaine mesure. Par contre, l'ouverture aux structures de négociation n'a pas été traduite au niveau des instruments. La loi prévoit avant tout des obligations et des interdictions qui doivent être concrétisées par des décisions [Maegli 1990: 268]. Cela ressort immédiatement, pour l'assainissement, selon l'OPair (ordonnance sur la protection de l'air), des normes y relatives [Maegli

³² Voir *Berner Zeitung* du 6 août 1991: 17. «Brünnen Könnte Modellfall in der Schweiz werden.»

³³ RS 814.01.

³⁴ FF 1979 III.

1990: 288].³⁵ Mais la pratique démontre que l'utilisation d'éléments de négociation n'est pas empêchée par cette conception. L'exemple de la recherche d'un site pour une installation de stockage de déchets spéciaux en Suisse romande suffit à illustrer la situation juridique [Knoepfel et Rey 1990: 257 ss]. Par contre, le contrat de droit administratif, instrument adéquat pour concrétiser une solution négociée, est licite en Allemagne et y est apparemment largement utilisé [Arnold 1989: 125 ss].

Il est d'un intérêt particulier de constater que le droit de la protection de l'environnement tend à devenir le domaine privilégié pour des conventions de branches spécifiques. Le premier exemple date de 1985 et consiste en une convention dans laquelle une branche s'est engagée envers l'OFEFP (Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage) à réduire l'utilisation du PVC [Egli 1988: 41 ss]. L'exemple le plus récent est la convention sur la réduction des déchets d'emballages de boissons permettant au Conseil fédéral de renoncer à une réglementation unilatérale et contraignante dans l'ordonnance sur les emballages pour boissons.³⁶ En outre, des éléments de négociation peuvent être utilisés dans le cadre de la réalisation des plans de mesures aux termes de l'OPair.³⁷

6. CONCLUSION

Comme nous avons pu le constater, des éléments de négociation occupent déjà une place considérable dans la pratique de l'administration étatique, et dans plusieurs textes légaux. Par contre, la doctrine ne s'est pas encore penchée suffisamment sur les questions juridiques qui se posent dans ce contexte.

En recourant aux éléments de négociation, l'Etat ne doit pas négliger les principes fondamentaux du droit, comme la légalité, la proportionnalité, l'égalité de traitement, l'intérêt public, la sécurité du droit et la bonne foi ou la confiance. Ces principes sont également valables si l'action étatique est conçue au moyen d'éléments de négociation.

³⁵ Article 8 alinéa 2 et article 9 alinéa 1er et 3; RS 814.318.142.1.

³⁶ Voir article 6 alinéa 2; RS 814.817.

³⁷ Article 31 ss.; RS 814.318.142.1. Le Conseil d'Etat du canton de Berne vient de décider la conclusion de contrats avec les branches concernées afin de mieux exécuter le plan de mesures; voir *Journal de Genève* du 30 août 1991: 13.

Pour autant que l'Etat respecte ces limites, l'utilisation d'éléments de négociation est hautement souhaitable et devrait être favorisée et renforcée. Ce postulat peut facilement être motivé par des arguments pratiques, psychologiques et systémiques. Cette manière d'agir rend l'Etat plus humain et plus tangible pour le citoyen. Elle améliore son aptitude et sa volonté d'accepter l'action étatique. Le droit étatique gagne donc en respect, en autorité, en crédibilité et en légitimité. C'est un résultat dont l'importance ne saurait être sous-estimée, à une époque où l'Etat et son droit traversent une certaine crise.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- ARNOLD, P. 1989. Die Arbeit mit öffentlichrechtlichen Verträgen im Umweltschutz beim Regierungspräsidium Stuttgart. *Verwaltungsarchiv*: 125 ss.
- BAUDENBACHER, C. 1985. Funktionszuwachs des Staates als wirtschaftsrechtliches Problem. *La société anonyme suisse*: 57 ss.
- BIERBRAUER, G. 1987. Zur Sozialpsychologie des Verhandeln. Strategien der Beeinflussung und psychologischen Fallen. In GOTTWALD, W. et P. HAFT (éds). *Verhandeln und Vergleichen als juristische Fertigkeiten*: 35 ss. Tübingen.
- BIERBRAUER, G., und W. GOTTWALD. 1987. Psychologie und Recht. Brückenschlag zwischen Fakten und Fiktion. In SCHULTZ, W. et T. GAMPART (éds). *Angewandte Sozialpsychologie*: 91 ss. Munich et Weinheim.
- BREUER, R. 1990. Verhandlungslösungen aus der Sicht des deutschen Umweltschutzes. In HOFFMANN-RIEM, W. et K. SCHMIDT-ASSMANN (éds). *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*: 231 ss. Baden-Baden
- BULLING, M. 1989. Kooperatives Verwaltungshandeln (Vorverhandlungen, Arrangements, Agreements und Verträge) in der Verwaltungspraxis. *Die Oeffentliche Verwaltung*: 277 ss.
- EGLI, N. 1988. Umweltschutz durch Branchenvereinbarung. *Reflexion* 16: 41 ss. (édité par l'Institut Libéral: Zürich).
- EICHENBERGER, K. 1990. Gewandelte Staatlichkeit im entfaltenen Leistungsstaat. Kooperatives Zusammenwirken zwischen Staat und Bürger. *Neue Zürcher Zeitung* du 4 octobre 1990: 77.

- FLEINER-GERSTER, T. 1980. *Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts*. Zürich, 2^e éd.
- GRISEL, A. 1984. *Traité de droit administratif*. Neuchâtel, vol. 1.
- GYGI, F. 1986. *Verwaltungsrecht*. Berne.
- HÄFELIN, U., und G. MÜLLER. 1990. *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts*. Zürich.
- HILL, H. (éd.). 1990. *Verwaltungshandeln durch Verträge und Absprachen*. Baden-Baden.
- HOFFMANN-RIEM, W. 1990. Verhandlungslösungen und Mittlereinsatz im Bereich der Verwaltung: eine vergleichende Einführung. In HOFFMANN-RIEM, W. et K. SCHMIDT-ASSMANN (éds). *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*: 13 ss. Baden-Baden.
- HOLZNAGEL, B. 1990. *Konfliktlösung durch Verhandlungen*. Baden-Baden.
- KNAPP, B. 1988. *Précis de droit administratif*. Bâle et Francfort, 3^e éd.
- KNOEPFEL, P., et M. REY. 1990. Konfliktminderung durch Verhandlung: Das Beispiel des Verfahrens zur Suche eines Standorts für eine Sondermülldeponie in der Suisse romande. In HOFFMANN-RIEM, W. et K. SCHMIDT-ASSMANN. (éds). *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*: 257 ss. Baden-Baden.
- KUNIG, P. 1990. Alternativen zum einseitigoheitlichen Verwaltungshandeln. In HOFFMANN-RIEM, W. et K. SCHMIDT-ASSMANN (éds). *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*: 43 ss. Baden-Baden.
- MAEGLI, R. 1990. Gesetzmässigkeit im kooperativen Verwaltungshandeln. *Le Droit de l'environnement dans la pratique*, passim: 265 ss.
- MEIER, A., und P. HAUDENSCHILD. 1991. *Der wirtschaftspolitische Problemlösungsprozess*. Chur et Zürich.
- MOOR, P. 1988. *Droit administratif*. Berne, vol. 1.
- MORAND, C.-A. 1991. La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en oeuvre du droit. In MORAND, C.-A. (éd.). *L'Etat pulsif*: 181 ss. Paris.
- MÜLLER, G. 1979. *Inhalt und Formen der Rechtsetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung*. Bâle et Stuttgart.
- NOBEL, P. 1987. Die neue Vereinbarung über die Sorgfaltspflicht der Banken. *Wirtschaft und Recht*: 145 ss.

- RENGELING, H.-W. 1988. *Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht*. Cologne.
- RHINOW, R., und M. BAYERDÖRFER. 1990. *Rechtsfragen der schweizerischen Bankenaufsicht*. Bâle et Frankfurt.
- RICHLI, P. 1991. Zu den Gründen, Möglichkeiten und Grenzen für Verhandlungselemente im öffentlichen Recht. *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*: 38 ss.
- _____. 1989. Ueber die Selbsthilfe und deren staatliche Unterstützung in der Landwirtschaft. In *Festschrift pour Otto K. Kaufmann*: 311 ss. Berne et Stuttgart.
- RÖHL, K. 1987. *Rechtssoziologie*. Cologne, Berlin, Bonn et Munich.
- STEINBERG, R. 1990. Kritik von Verhandlungslösungen, insbesondere von mittlerunterstützten Entscheidungen. In HOFFMANN-RIEM, W. et K. SCHMIDT-ASSMANN (éds). *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*: 295 ss. Baden-Baden.
- SUSSKIND, L., und J. McMAHON. 1990. Theorie und Praxis ausgehandelter Normsetzung in den USA. In HOFFMANN-RIEM, W. et K. SCHMIDT-ASSMANN (éds). *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*: 67 ss. Baden-Baden.
- TEUBNER, G. 1989. *Recht als autopoietisches System*. Frankfurt.
- TEUBNER, G., und H. WILLKE. 1984. Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*: 4 ss.
- VALLENDER, K. 1990. Ziele und Instrumente des schweizerischen Umweltrechts. In *Festschrift pour Mario M. Pedrazzini*. Bern.
- WEBER-DÜRLER, B. 1983. *Vertrauensschutz im öffentlichen Recht*. Bâle et Frankfurt.
- WEGELIN, F. 1983. Bereinigungsverfahren. *Bulletin de l'OFAT* 1: 19.
- WILLKE, H. 1990., Trois types de structures juridiques: programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels. In MORAND C.-A. (éd.). *L'Etat propulsif*: 65 ss. Paris.

PROPRIÉTÉ, ESPACE ET TERRITOIRE

Claude RAFFESTIN

Lorsque j'ai commencé à distinguer, il y a un peu plus de dix ans, les deux notions d'espace et de territoire, je me suis heurté à l'indifférence et au scepticisme de la plupart des géographes. Ceux-ci ne virent, en effet, dans cette distinction qu'un formalisme inutile ou une théorisation superflue. Aujourd'hui, sans encore être entrée dans les moeurs courantes, la distinction est largement acceptée par la géographie. Roger Brunet qui, en 1980, affichait ses doutes dans la préface à mon livre «Pour une géographie du pouvoir», vient de publier un ouvrage sur le territoire dans lequel il sacrifie sans hésitation à cette distinction dont l'utilité ne fait plus de doute pour lui. Au-delà de cette entrée en matière que certains appréhenderont sur le mode anecdotique, il faut tenter de montrer pourquoi il est fondamentalement utile, pour les disciplines qui s'occupent de l'environnement, de ne pas se laisser enfermer dans le cercle synonymique qui a longtemps prévalu pour rendre à peu près équivalents l'espace et le territoire. L'un des premiers à avoir rompu le cercle synonymique est Henri Lefebvre qui vient de mourir dans l'indiffé-

rence. Quand je songe au rôle joué par ce philosophe et sociologue marxiste, pendant plus de 40 ans, dans le champ des sciences humaines, je sens monter en moi de la colère indignée contre ceux-là même qui l'on pillé et qui n'ont même pas été capables de saluer dignement son départ en rappelant ce qu'ils lui devaient. Quand bien même cette pratique est aujourd'hui banale, ce qui rend mon indignation ingénuée, je ne puis me résoudre à la ratifier. Henri Lefebvre, dans ses travaux consacrés à la ville, avait distingué avec une grande netteté l'«espace» de l'«espace produit» et c'est effectivement chez lui que j'ai trouvé les premiers linéaments de ma réflexion que j'ai prolongée en m'aidant des apports de l'écologie générale et de l'écologie humaine.

Si j'avais poursuivi ma recherche à l'intérieur de la discipline géographique, je n'aurais probablement jamais réussi à passer des notions d'espace et de territoire à des concepts s'inscrivant dans une écogénèse par dérivations successives.

La première abstraction à faire est celle qui consiste à considérer l'espace indépendamment de toute intervention humaine, c'est-à-dire l'espace tel qu'il résulte des mécanismes biogéochimiques et des mécanismes du vivant, hormis l'homme, déclenchés par le flux solaire, les flux de matières et les flux d'information génétique. On serait tenté de parler alors de l'espace naturel, des écosystèmes naturels en quelque sorte, mais le terme de naturel me semble inapproprié dans la mesure où il semble s'opposer à ce qui est humain ou culturel et introduire par là même une opposition entre nature et culture qui n'est finalement pas adéquate. Je veux dire par là qu'il y a l'espace qui résulte d'une histoire non-humaine de la nature, espace que je préfère qualifier d'espace donné ou offert ultérieurement à l'espèce humaine.

Cet espace donné n'a pas été produit par les hommes et ne peut pas être produit par les hommes mais en revanche, il peut être utilisé et, par conséquent transformé, et donc détruit par les hommes. Cet espace donné est un ensemble d'éléments inorganiques et organiques interreliés par des flux d'énergie, de matière et d'information génétique. Cet espace donné généralement représenté par le cercle écosystémique n'est pas une «surface», mais bel et bien un «volume» dans lequel agissent des mécanismes physico-chimiques et biologiques qui maintiennent les structures en état de marche, structures en évolution, ouvertes sur le changement mais qui doivent toujours se boucler pour continuer à fonctionner.

Si je pose E (espace donné), pour simplifier les raisonnements à venir, je dois me souvenir que E est un ensemble d'éléments interreliés ($e_1, e_2, \dots, e_i, \dots, e_n$) qui ont une signification en eux-mêmes mais dont la

signification fondamentale est fournie par les relations qui existent entre eux et les processus qui les relient.

L'apparition de l'homme dans ce «volume» E , dont il participe, par lequel il est complètement traversé et qu'il traverse, provoque l'émergence d'un autre «volume» qui est progressivement réordonné, réorganisé par des branchements et des dérivations inédites. L'intervention de l'homme dans E n'est rien d'autre que de la projection de travail. Celui-ci pouvant être défini comme une combinaison d'énergie et d'information: énergie transformée et information créée d'origine humaine, autrement dit information culturelle au sens anthropologique du terme.

La résultante de cette projection dans E est un autre espace qu'Henri Lefebvre appelait espace produit, mais qu'il est peut-être préférable de qualifier de territoire. Pourquoi «territoire» parce qu'il s'agit dans tous les cas d'un espace délimité par et pour l'action. La première intervention humaine est presque toujours la délimitation, l'assignation de limites et la dénomination qui ressortissent à la notion de propriété que nous aborderons ultérieurement.

Projeter du travail, c'est agir à l'aide de médiateurs matériels et non-matériels pour satisfaire un ou plusieurs besoins. Un besoin au sens de Laborit est la quantité d'énergie et d'information nécessaire pour maintenir un système vivant en état de marche. Quelle que soit la nature de l'action entreprise, elle affecte directement ou indirectement tous les éléments de E . En effet, agir suppose d'avoir à disposition une portion de sol, autrement dit de se l'approprier sinon de la posséder, de dériver une certaine quantité d'eau et d'air et de rejeter les déchets qui modifient les qualités du vivant. Le passage de l'espace au territoire T par l'intermédiaire du travail (énergie informée) se traduit par un processus de remaniement qui implique inévitablement des destructions dont les conséquences sont plus ou moins graves non seulement pour l'espace E lui-même, mais aussi pour les hommes qui en sont responsables. Ainsi, on peut noter des modifications irréversibles à l'échelle humaine comme par exemple l'érosion du sol cultivable lors du passage de l'espace E au territoire agricole T . Dans le cas de la création d'un territoire urbain, on peut même détruire une couche d'humus qu'il a fallu plusieurs siècles pour produire. Des remarques similaires pourraient être faites par rapport à l'eau, à l'air et à la biomasse d'un espace E quelconque.

De la même manière que E est caractérisé par des éléments interreliés, T peut être défini par des éléments également interreliés tels que mailles, noeuds et réseaux ($t_1, t_2, \dots, t_i, \dots, t_n$). Le processus de la relation R que les hommes déclenchent pour passer de E à T est également complexe puisque de multiples médiateurs sont mobilisés ($r_1, r_2, \dots, r_i, \dots, r_n$). Cela dit, l'action humaine est fort variable car elle dépend de la quantité

Q des hommes et de la nature des médiateurs r_i utilisés. Le processus général de la territorialisation peut être formulé de la manière suivante:

$$QH \cdot R(r_i) \cdot E(e_i) \rightarrow T(t_i)$$

Ce processus de territorialisation ne produit pas seulement un territoire T , mais produit aussi par la même occasion dans le même mouvement, une territorialisation c'est-à-dire un ensemble de relations à l'extériorité, l'environnement physique, et à l'altérité, l'environnement social dont la prise de conscience, soit dit en passant, est encore parfaitement insuffisante en matière d'aménagement du territoire. La territorialisation, telle qu'elle est formalisée et par conséquent simplifiée à l'extrême par la formule ci-dessus, n'est pas un aboutissement mais une étape dans un processus historique, qui n'a pas de fin. En effet, à une territorialisation peut succéder soit par la modification de QH , soit encore par celle de R , soit enfin par celle de E , une déterritorialisation qui conduit à la destruction partielle ou totale, mais c'est plus rare, de T . Déterritorialisation suivie d'une reterritorialisation.

Je qualifierai ce processus de «TDR» (territorialisation, déterritorialisation et reterritorialisation). Ce passage d'un territoire à un autre peut aussi être formalisé par souci de simplification.

$$\begin{array}{l} \text{Système I} \\ \text{Système II} \end{array} \quad \begin{array}{l} S \quad QH \cdot R(r_i) \cdot E(e_i) \rightarrow T(t_i) \\ [QH^1 \cdot R^1(r_i^1)] \cdot S \rightarrow T^1(t_i^1) \rightarrow S^1 \end{array}$$

Le processus TDR donne naissance à des emboîtements successifs dans lesquels on peut observer des disparitions mais aussi des rémanences. Au système S correspond une territorialité qui, elle aussi, se transforme et donc apparaît une autre territorialité dans le système S' . Il est aisé de comprendre qu'au fur et à mesure du développement, l'espace E originel est considérablement transformé comme d'ailleurs aussi le territoire T primitif. Mais si, néanmoins, le processus TDR est toujours possible, c'est que les actions humaines projetées dans les systèmes n'ont pas gravement modifié les interrelations et les grands mécanismes, c'est-à-dire que les cercles des écosystèmes peuvent se boucler. Le passage d'un système à un autre se fait par «branchement», «débranchement» et «rebranchement» sur des flux multiples, d'où le rôle essentiel des réseaux «donnés» et construits.

Les territoires actuels dans lesquels nous évoluons, agissons, intervenons, ne sont pas ces traces laissées sur une carte, ces paysages que nous observons, mais bien davantage les moments d'un processus constamment en mouvement. Le territoire est une sorte d'iceberg dont nous ne voyons qu'une partie, tout le reste étant enfoui dans une épais-

seur bien réelle mais non immédiatement visible. Pour la rendre visible, il faut procéder à une opération de type archéologique au sens figuré mais aussi au sens propre.

Le territoire, pour être compris, doit être conçu comme un palimpseste. Un palimpseste est un manuscrit dont le texte primitif a été effacé pour permettre à nouveau l'écriture d'un autre texte. Aujourd'hui par des techniques de laboratoire, on parvient à restituer le premier texte sous le second. Il s'agit à peine d'une métaphore car il n'en va pas autrement des territoires, à cela près tout de même que le nombre de couches territoriales est beaucoup plus considérable et les effets sur l'espace original beaucoup plus difficiles à démêler.

Que signifie dans ces conditions la propriété d'un territoire? Certains connaissent peut-être la réponse de l'Amérindien au colon qui lui proposait d'acheter sa terre: «Vous voulez dire que vous voulez acquérir l'air et tous les esprits des ancêtres qui ont vécu sur ma terre et qui sont encore là?» Je ne sais pas lequel des deux était le plus primitif, car la conception de l'Amérindien était une conception d'une richesse sans commune mesure avec celle du colon. Même en Occident, il a fallu du temps pour parvenir à considérer la terre comme un bien vendable et transférable au même titre que n'importe quel autre bien meuble. La marchandisation de la terre a ouvert des possibilités insoupçonnées pendant longtemps au capitalisme. La réification de la terre a probablement aussi une responsabilité considérable dans la crise de l'environnement dès lors que l'on a inventé ce que j'appelle la conception métonymique de la propriété de la terre.

Considérons une surface du territoire sous la forme d'une maille ou si l'on préfère d'une parcelle d'une surface donnée (fig. 1).

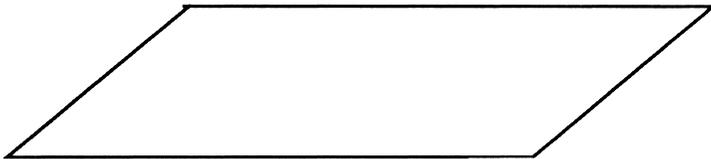


FIG. 1 La maille comme parcelle d'une surface donnée

Il est assez évident que du point de vue du propriétaire et de la propriété couramment admise, ce qui importe, c'est la surface délimitée par un ensemble de bornes. Dans l'hypothèse d'une propriété absolue qui, fort heureusement, n'existe plus, le propriétaire pouvait envisager d'utiliser cette surface comme bon lui semblait pour autant qu'il demeure à l'intérieur des limites prescrites. Il pouvait projeter du travail dans ce terrain sans aucune restriction mais aussi sans tenir compte des effets pour l'ensemble du système dans lequel il évoluait.

Une portion de territoire, malgré les apparences, n'est pas la délimitation d'une maille dans un ensemble plus vaste, mais bien la délimitation d'une portion de système complexe. Dès lors, il faut regarder la maille au moins dans toutes ses directions (fig. 2).

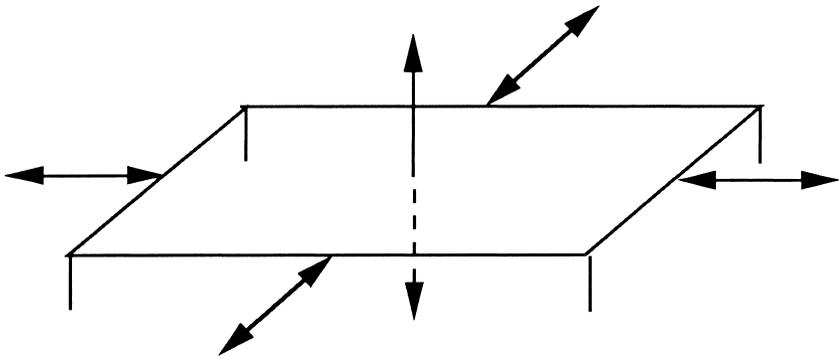


FIG. 2 La maille comme portion d'un système complexe

Toute action dans cette maille modifie les relations avec les autres positivement ou négativement puisque l'ensemble de l'écosystème naturel et de l'écosystème humain est impliqué dans l'action entreprise dans la parcelle considérée. Les économistes ont inventé le terme d'externalité pour tenir compte de ces effets latéraux et verticaux. Alfred Marshall a posé le principe d'externalité positive à la fin du siècle dernier et Pigou l'a complété au début du XX^e avec le principe d'externalité négative. Bien évidemment, ces externalités ont davantage été traduites en ter-

mes monétaires qu'en termes environnementaux ce qui, je le concède, n'est pas aisé.

S'il est vrai que la propriété n'est plus un droit absolu sur une maille ou parcelle, il n'en demeure pas moins que les mécanismes de régulation territoriaux ne sont guère au point pour préserver certaines relations essentielles dans la territorialité. L'aménagement du territoire continue à privilégier la surface ou si l'on préfère l'«épiderme». La pénétration de la «dimension verticale» n'est pas encore significative: les profondeurs du territoire, autrement dit les mécanismes écosystémiques, sont peu pris en compte sinon à travers les grandes lois sur l'environnement qui ont émergé plutôt tardivement.

Qu'est-ce à dire? Que la propriété n'est pas suffisamment vécue et conçue comme un risque: au droit de propriété, il faut ajouter le risque de propriété qui est une externalité négative largement diffusée sur la collectivité contrairement au droit dont les avantages sont concentrés sur une personne physique ou morale.

Il est assez paradoxal de constater que le propriétaire n'assume en général que le risque qui dériverait d'un droit de superficie mais en conservant les droits de propriété avec tous les avantages qui leurs sont liés. Les risques que n'assume pas le propriétaire n'intéressent pas que l'extériorité, mais aussi et surtout l'altérité. Que l'on songe, par exemple, à la signification que peut revêtir pour l'évolution d'un écosystème humain le contrôle d'une minorité sur la majorité ou presque du sol. Ce sont toutes les relations qui sont particulièrement touchées dans la territorialité. C'est tout le problème du bien-être individuel confronté à celui du bien-être social.

Sans entrer dans trop de détails qui n'auraient pas ici leur place, il est évident que la propriété des mailles territoriales dans un contexte comme celui de la Suisse, et dans celui d'autres pays aussi mais dans une moindre mesure en raison d'une densité moins grande, permet d'exercer des effets considérables sur la collectivité. Le propriétaire qui dispose d'une parcelle nue peut assister à l'augmentation de la valeur de son bien, sans rien faire pour cela, chaque fois que du travail est projeté dans les parcelles voisines. Par ailleurs, le propriétaire peut empêcher le fonctionnement et le développement d'un écosystème en refusant de mettre dans le circuit d'utilisation sa parcelle.

Par ailleurs, on connaît assez bien la réaction négative des industriels à l'endroit du droit de superficie qui leur garantit, selon un droit de longue durée, une appropriation satisfaisante mais les prive d'une éventuelle plus-value! Le processus TDR que j'ai évoqué plus haut contribue à remanier considérablement le droit de propriété qui à son tour peut pa-

ralyser certaines phases de transformation nécessaires et d'ajustements dans les écosystèmes humains.

Si je reprends la formule générale déjà évoquée, je constate que la croissance de *QH* peut se heurter au droit de propriété et être fortement contrariée. La forme la plus courante en Suisse s'appelle la crise du logement, particulièrement aiguë à Genève où l'emprise du sol est responsable de nombreux coûts sociaux et de risques sociaux jamais pris en compte. Le processus de médiation peut donc être empêché ou en tout cas perturbé par l'existence du droit de propriété. On pourrait multiplier les exemples dans cette perspective, mais je crois qu'il faut surtout attirer l'attention sur le paradoxe qui caractérise la production de territoire vis-à-vis du droit de propriété. La production du territoire est un processus finalement collectif, quand bien même les actions déclenchées sont individuelles et privées, alors que le droit de propriété est fondamentalement de nature privée et individuelle. Toutes les actions ont besoin de territoire car elles ne peuvent se développer qu'en pouvant disposer d'une certaine place. Ces actions ont donc besoin d'une manière continue ou transitoire d'un droit d'usage et d'appropriation.

Cela revient à dire que le droit de propriété entre souvent en conflit avec le processus d'action dans les écosystèmes humains pour la satisfaction des besoins.

On oublie peut-être un peu facilement qu'aucune production, qu'aucun échange et qu'aucune consommation ne sont possibles sans accès au territoire. Pour toutes ces fonctions, une appropriation territoriale est nécessaire, sinon la territorialité, c'est-à-dire l'ensemble des relations, ne peut se dérouler sans problèmes dont la gravité est variable. Les exemples extrêmes permettent de s'en faire une idée quand bien même ils sont heureusement rares. Je pense aux squatters à propos desquels il ne s'agit pas de porter un jugement, mais seulement d'expliquer qu'il s'agit d'une appropriation pour satisfaire une série de besoins de base. L'insécurité liée à la non-disposition d'un territoire peut déclencher des phénomènes de violence comme les mouvements dans les banlieues urbaines en témoignent de quelque nature qu'ils soient. On connaît la réaction des propriétaires dont la violence n'est souvent pas moindre que celle des squatters. Certes la loi sanctionne les uns et les autres, mais la question légale dans ce cas est sans grand intérêt, du moins du point de vue auquel je me place.

Un autre domaine à explorer serait celui non seulement de la production de territoire, mais encore de l'usage quotidien du territoire et de la pratique de celui-ci. Les conséquences pathologiques d'une mauvaise pratique territoriale sont considérables et ont été évoquées par les psychologues, les psychiatres et les psychanalystes.

Contrairement à ce qu'on a pu prétendre, le territoire ne détermine pas les comportements, mais il peut les conditionner dans une assez large mesure.

**PRINCIPES DE L'ACTION PUBLIQUE
ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT**

Beat BURGENMEIER

Cette contribution rappelle les interactions existantes entre les sphères économique, politique et administrative afin de souligner le rôle de l'Etat et des différents groupes de pression confrontés à la mise en place d'une politique de protection de l'environnement efficace.

Elle est divisée en trois parties. La première rappelle les différents mécanismes de décisions collectives en comparant la démocratie et les administrations publiques au marché. La deuxième partie discute l'analyse que fait la théorie économique dominante de la bureaucratie en traitant les choix publics et en les confrontant à des approches alternatives. La troisième partie enfin présente les instruments de la politique de protection de l'environnement en mettant en évidence leurs avantages et leurs inconvénients. Ce texte a son origine dans deux sources principales. D'une part, il est basé sur le chapitre 6 de mon livre *Plaidoyer pour une économie sociale* [Bürgenmeier 1990] et d'autre part, il reprend quant à la troisième partie, les chapitres 1 et 2 d'un *Cahier* du Départe-

ment d'économie politique de l'Université de Genève [Bürgermeier 1991].

1. MÉCANISMES DE DÉCISIONS COLLECTIVES

L'Etat est organisé d'une manière fort complexe qui reflète davantage son évolution historique qu'une perception sociale actuelle de son rôle. Il est donc sans unité et admet en son sein plusieurs processus de décision qui peuvent entrer en collision ou être complètement indépendants. Pour schématiser, deux mécanismes de décisions se superposent. L'un est politique, l'autre administratif. Or, les groupes d'intérêt cherchent à influencer les décisions collectives dans les deux mécanismes. Par conséquent, l'Etat est devenu fortement tributaire de l'espace économique privé. Ce n'est plus l'Etat qui exerce un contrôle sur l'économie mais l'économie qui prend l'Etat en otage.

1.1 Mécanisme démocratique

Le mécanisme démocratique se sert de la règle de la majorité simple. Cette règle conduit à une délégation des décisions au législatif qui, dans l'élaboration des lois et des règlements, prend garde de ne pas léser les intérêts économiques de la majorité. Même en appliquant scrupuleusement le principe démocratique - un homme, une voix - il faut bien reconnaître que dans la pratique, les voix se trouvent pondérées selon l'importance des différents groupes d'intérêts représentés. Les décisions issues d'un tel processus reflètent donc moins l'Etat comme une entité exogène aux mécanismes économiques, que comme un miroir du tissu relationnel de l'économie. Chaque représentant au législatif cherche à obtenir le plus d'avantages possibles pour le groupe d'intérêt qui l'a délégué. Comme chacun poursuit la même stratégie, le processus démocratique doit donc se soumettre au jeu subtil des coalitions et des prises d'influences indirectes à travers des commissions extraparlimentaires. La conséquence en est un grossissement des dépenses publiques certes, mais aussi un affaiblissement de l'Etat. La vision économique selon laquelle on peut mesurer l'importance de l'Etat par les dépenses publiques s'avère être de plus en plus dépourvue de bon sens.

A cela s'ajoute que le processus de décision politique se trouve d'une part décentralisé et d'autre part délégué en partie à l'exécutif.

Le degré de centralisation varie d'un pays à l'autre. Mais les pays connaissant une organisation très fédérale assistent à un éclatement du mécanisme de décision en trois niveaux. Le niveau communal est cer-

tainement celui qui est le plus transparent. La prise d'influence de certains individus ou de groupes d'intérêts sur les décisions parlementaires est souvent connue et se trouve acceptée comme l'expression de la communauté institutionnalisée. Dans la plupart des cas, les décisions publiques cherchent à être au service de cette communauté; il n'y a donc pas d'un côté l'Etat et de l'autre l'économie communale. Si des conflits surgissent, ils ne reflètent que ceux qui existent de toute façon dans l'économie.

Au niveau régional, nous retrouvons la réalité communale démultipliée. La transparence est moindre. A ce niveau, l'Etat se trouve donc plus exposé à une prise d'influence indirecte. Finalement, au niveau national s'ajoute la dimension internationale, les intérêts économiques privés s'amalgament aux décisions politiques en matière de défense nationale. A chaque niveau, l'exécution des décisions prises se trouve déléguée. Mais l'exécutif ne fait pas seulement appliquer les décisions, il jouit d'un espace discrétionnaire plus ou moins étendu dans lequel il prend lui-même des décisions. Il y a cependant des limites bien tracées: les initiatives prises par l'exécutif restent soumises au contrôle parlementaire, et les décisions ne se prennent pas isolément. Elles s'appuient sur une concertation préalable des milieux directement touchés par de telles décisions.

Les initiatives populaires et le référendum complètent ces mécanismes de décision politique. Ils influencent les décisions du législatif et de l'exécutif souvent d'une manière indirecte et à titre préventif. Une fois qu'une initiative est acceptée, elle ne conduit que vers une nouvelle disposition constitutionnelle dont l'interprétation législative laisse suffisamment de place pour la prise d'influence des groupes d'intérêts économiques constitués.

Le référendum est purement négatif dans le sens qu'il peut annihiler une décision parlementaire lorsqu'elle lèse trop les intérêts d'une majorité. L'Etat est donc davantage tributaire de l'ordre économique existant qu'il ne l'est de l'expression d'une entité propre.

Les inconvénients du cadre institutionnel ainsi décrit sont surtout déterminants pour l'expression des préférences. La théorie économique contourne le problème en supposant que les préférences s'expriment au niveau de la société sans être la simple addition des préférences individuelles, mais l'indétermination dans la comparaison interpersonnelle subsiste. Cette difficulté se retrouve également dans la règle de la majorité simple. Elle se manifeste sous trois aspects distincts:

- La règle de la majorité simple ne permet qu'une alternative pour l'électeur, exprimer son accord ou son désaccord. Il n'y a pas moyen de pondérer ses décisions. Cet aspect éclaire la nature

même du domaine politique caractérisé par une recherche de pouvoir de décision. Le fait que l'intensité des préférences ne s'exprime pas dans la règle de la majorité simple conduit forcément à la formation de coalitions.

Prenons un exemple: une subvention est proposée pour la production d'un bien agricole. Les représentants parlementaires des producteurs sont évidemment ceux qui sont le plus en faveur d'une telle mesure, mais ils se trouvent en minorité. Ils cherchent donc forcément des appuis en proposant leur voix en faveur d'un projet qui concerne d'autres groupes. Leur préférence s'exprime grâce à un accord tacite sur l'échange des voix. Cette pratique a comme conséquence que certains projets peuvent être bloqués alors que les accords conclus préalablement empêchent que la majorité refuse un projet favorisant une minorité.

- La théorie économique suppose que tous les acteurs sur un marché sont informés des dispositions des uns et des autres. Pour que le marché puisse fonctionner, il faut que la transparence y règne. Dans le domaine politique, une condition similaire existe, mais ne peut se réaliser, car le votant pris isolément n'est pas vraiment tenu de s'informer. Dès qu'il suppose que sa voix n'est pas décisive, il est tenté de voter en méconnaissance de cause, ce qui est finalement préjudiciable à l'expression des préférences collectives. Cet aspect favorise surtout une propagande politique qui cherche à exploiter le manque d'information, soit en suggérant que la voix individuelle n'a pas de poids, soit en mettant délibérément des informations manipulées en circulation. Faute d'une incitation à vérifier les informations diffusées, ces pratiques peuvent influencer le résultat final.
- La règle de la majorité simple peut biaiser les résultats en fonction de l'organisation du vote. Le résultat du vote n'est pas déterminé par l'expression des préférences individuelles, mais par l'ordre dans lequel deux alternatives ont été soumises au vote. Cette faiblesse inhérente au mécanisme de décision démocratique est amplement connue sous le nom de paradoxe de Condorcet qui fournit l'explication formelle d'un résultat ne correspondant pas aux préférences exprimées.

Le mécanisme de décision démocratique obéit donc souvent à une logique différente de celle qui régit le mécanisme de la flexibilité des prix. Par son aspect normatif, l'organisation sociale favorise davantage les tentatives de manipulations que celles d'un mécanisme de marché. Il est cependant illusoire de vouloir déterminer l'importance relative des deux mécanismes de décisions collectives. La question n'est pas de savoir si

le mécanisme de la flexibilité des prix doit l'emporter sur celui de la décision démocratique ou l'inverse, mais d'appliquer des politiques économiques sur les deux terrains. Seul l'économiste qui tient explicitement compte de ces deux aspects peut d'ailleurs émettre des recommandations politiques opérationnelles. Il ne fait cependant aucun doute que le mécanisme de décision démocratique s'infiltrer de plus en plus dans le domaine purement économique [Poole 1986], ce qui témoigne d'une évaluation normative croissante des problèmes économiques. Cette évolution est le reflet, d'une part des nécessités technologiques nouvelles, et d'autre part des motivations qui surgissent sur le marché du travail. L'abandon des systèmes d'organisation purement hiérarchiques par un nombre croissant d'entreprises par exemple, est dicté par des technologies qui exigent de nouvelles formes de collaboration, de participation et de responsabilisation des travailleurs. Parallèlement, ces changements technologiques affectent tous les secteurs d'activités aussi bien à l'intérieur de l'entreprise que dans leur interdépendance avec d'autres activités et entraînent des mutations sociales. Sur le plan politique, le travailleur traditionnel disparaît et un nouvel électorat mal défini, probablement plus hétéroclite et plus individualiste, émerge.

Ce changement encore mal perceptible a deux conséquences: la recherche de consensus devient plus coûteuse et le gouvernement a tendance à favoriser les groupes de pression établis. Cependant, des coalitions éprouvées sur le plan de la politique économique doivent de plus en plus s'accommoder de la présence de nouveaux groupes de pression qui ne sont pas encore institutionnalisés. Ces coalitions établies servent de catalyseur à une opinion publique souvent mal perçue par le gouvernement et l'aident à guider son action. Par la même occasion, le gouvernement peut compter sur ces coalitions pour faire passer l'information notamment lorsqu'il s'agit de populariser une politique économique. Face à l'émergence de nouveaux groupes parfois éphémères, le gouvernement est déconcerté. Il se trouve privé de guide et de relais dans sa politique aussi longtemps que ces groupes n'ont pas trouvé une assise institutionnelle. Il est donc tenté d'entourer ses décisions de précautions supplémentaires: il multiplie les expertises et donne ainsi plus de poids aux administrations publiques.

1.2 Décisions collectives et administrations publiques

Le mécanisme de décision collective démocratique révèle un Etat dépendant des rapports de force sous-jacents à son ordre économique. Mais à l'intérieur des administrations publiques, il en est autrement. Le processus de décision politique, à cause de sa complexité, laisse suffi-

samment de place à des interprétations et à des ajustements pratiques, chaque service administratif cherchant à tirer profit des carences et à étendre ainsi son pouvoir de décision. Non seulement les administrations peuvent imposer des procédures qui augmentent le coût des transactions, mais elles conditionnent des comportements qui, à leur tour, façonnent les décisions politiques. Le résultat est une expansion bureaucratique coûteuse. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas propre au secteur public, mais touche également les administrations privées.

Il est cependant évident que les administrations publiques ont leur spécificité propre, ne serait-ce qu'à cause des différents contrôles auxquels elles sont soumises. La maximisation du budget et l'accroissement de leur pouvoir de décision ne sont pas les seuls reproches qui sont adressés aux administrations publiques. La critique la plus fondamentale vise leur manque de productivité comparée à celle des secteurs privés. Nous traiterons cet aspect en détail dans la partie suivante. Dans ce chapitre, l'administration publique ne nous intéresse que dans la mesure où elle intervient dans le processus de décision qui mène à l'adoption d'une politique économique. En général, elle cherche à éviter les conflits aussi bien avec le public qu'avec le monde politique et les groupes de pression institutionnalisés.

Lien de l'administration publique avec les citoyens pris isolément

L'administration joue souvent le rôle de bouc émissaire. C'est elle qui doit faire appliquer la politique économique et se trouve donc en première ligne pour aplanir les difficultés d'exécution de certaines mesures. Elle a tendance à favoriser des mesures qui évitent des conflits potentiels avec le public. Elle insiste tout particulièrement sur la praticabilité des instruments de la politique économique. Afin de minimiser les conflits, elle insiste également sur une base légale claire puisqu'elle cherche à appliquer les règlements à la lettre pour que des conflits éventuels ne puissent pas être tranchés en sa défaveur. Elle est donc très procédurière, ce qui ralentit les mécanismes de décision collective.

Lien avec le monde politique

Le législatif cherche à soigner sa relation avec l'administration publique afin d'accéder aux informations et d'obtenir son soutien pour une mesure de politique économique. De nombreux projets ont échoué parce que l'administration publique avait émis des doutes sur leur faisabilité dont les critères deviennent d'ailleurs plus complexes au fur et à mesure que le consensus politique se complique. L'exécutif assure formellement la direction de l'administration publique mais son caractère temporaire

ne lui assure souvent qu'une autorité formelle. Il essaie donc d'inciter l'administration publique à collaborer activement à ses projets. Les instruments de motivation sont souvent la promotion interne, le recours aux experts extérieurs et les nominations dans la même tendance politique.

Lien avec les groupes de pression

La prise d'influence est surtout tentée par des nominations afin de mettre en place des fonctionnaires particulièrement ouverts aux doléances spécifiques. Dans ces pratiques, les organisations faitières des producteurs ont sans aucun doute plus de poids que celles des consommateurs. Cependant, la plupart des groupes de pression disposent de leurs propres informations et peuvent donc afficher une certaine indépendance face aux administrations publiques.

En résumé, nous constatons que l'administration publique dans ses rapports avec d'autres groupes n'est pas exposée à un contrôle sévère. Cela ne veut pas forcément dire que son influence augmente dans la prise de décision collective. Mais en intervenant dans le processus de décision, elle le ralentit et augmente le coût de consensus. En outre, elle a tendance à exagérer les difficultés formelles d'exécution et fournit ainsi à son tour des arguments qui conduisent à un blocage institutionnel.

1.3 Comparaison entre les mécanismes de décisions collectives

Nous venons de passer en revue deux mécanismes de décisions collectives liés au fonctionnement de l'Etat et les avons mis en parallèle avec le mécanisme exercé par le marché. Nous avons insisté sur le fait que les trois mécanismes sont profondément marqués par le comportement des groupes d'intérêts. Peu importe que soit conféré à ces groupes d'intérêts un mécanisme de décision collective propre [Frey 1981] ou associé à d'autres mécanismes. L'interprétation de leur rôle doit conduire à une collaboration étroite entre les sciences sociales. Vouloir expliquer leur rôle sous l'angle exclusivement économique empreint de l'hypothèse utilitariste, ne peut conduire qu'à isoler la théorie économique face à l'accroissement des coûts de consensus et de transaction auxquels les démocraties occidentales se trouvent de plus en plus exposées.

La comparaison des mécanismes de décision collective débouche forcément sur un constat d'interdépendance. Les institutions d'une société s'adaptent aux rapports de force mouvants qui s'expriment à travers les mécanismes politiques tandis que la théorie économique insiste sur le caractère immuable du comportement humain. Cette adaptation

institutionnelle confère à l'économie un aspect évolutif et déplace le mécanisme de décision collective exercé par le marché vers des solutions administratives. De nouvelles mentalités ont émergé: les symboles véhiculés par la société à l'égard de l'économie ont changé, le débat sur la protection de l'environnement en témoigne.

Le mécanisme de décision collective exercé par le marché a perdu de son importance relative au profit de deux autres mécanismes. L'un, d'essence plus politique, réglera dorénavant la croissance économique, la théorie économique dominante s'assurant que cette croissance est optimale. L'autre, résoudra les problèmes de l'équité en créant des conditions propices aux développements de comportements solidaires. Dans l'une comme dans l'autre utopie, l'influence de l'Etat pourrait rester minimale. Dans nos sociétés contemporaines caractérisées autant par des échecs du fonctionnement de marché que par un manque de solidarité, des mécanismes politiques ne pouvaient que se développer.

Cette tendance se renforcera certainement avec le problème de l'environnement auquel la théorie néo-classique confère, comme à l'Etat, un caractère exogène au marché. La même logique que pour la fonction publique s'y exprime. La théorie économique contribue ainsi au mythe que seul le retour au fonctionnement du marché permet l'éclosion des libertés individuelles. Que ce message trouve son expression sur le plan politique ne fait que souligner son contenu idéologique, que la théorie néo-classique n'a jamais effacé.

Les inconvénients de chaque mécanisme de décision collective sont maintenant clairement connus. En essayant de corriger ceux du marché, les sociétés capitalistes ont évolué vers des régimes mixtes qui, à des degrés divers, ont conféré une importance croissante à l'Etat dans le fonctionnement de l'économie. Les inconvénients liés aux mécanismes politiques de décision collective conduisent alors au problème de contrôle des bureaucraties publiques et privées.

2. THÉORIE ÉCONOMIQUE ET BUREAUCRATIE

Conceptuellement, le contrôle des bureaucraties publiques et privées peut se renforcer en donnant relativement plus de place, soit au mécanisme démocratique, soit au mécanisme de marché. Cependant, de nouvelles motivations peuvent réduire le conflit entre efficacité et équité, lequel a par ailleurs fortement contribué à renforcer le rôle des administrations publiques.

Les règles démocratiques ayant leurs inconvénients propres pour exprimer des préférences collectives, il n'est pas difficile de prévoir que

ce mécanisme ne se prête pas à exercer un contrôle des décisions bureaucratiques. D'une part, il est entravé par l'action des groupes d'intérêts organisés; d'autre part, son coût de fonctionnement a tendance à s'accroître au fur et à mesure que les intérêts divergent. En outre, il faut constater que les règles démocratiques ont de la peine à s'intégrer dans l'organisation de la production. Les mesures destinées à augmenter la participation dans le monde du travail maintiennent toutes l'aspect instrumental du travail qui continue à être défini comme un facteur de production.

Cependant, au lieu d'envisager le mécanisme démocratique direct, il est concevable que le contrôle s'exerce par l'intermédiaire du législatif ou de l'exécutif. Nous avons souligné l'absence de motivation d'un renforcement du contrôle des administrations publiques par les autorités politiques. Il faut plutôt admettre que la bureaucratie croissante est la conséquence du fonctionnement démocratique de nos sociétés. Ce fonctionnement nécessite à chaque stade la mise en place de services administratifs, de l'élection jusqu'à la représentation et la délégation du pouvoir de décision.

Que ces administrations soient de plus en plus organisées au fur et à mesure de l'accroissement des coûts de consensus n'est dès lors pas étonnant. Elles sont devenues des organisations dans le sens où elles représentent un système formé de plusieurs éléments interdépendants qui rend une coordination nécessaire. S'interroger sur leur contrôle revient donc essentiellement à se demander quels sont leurs mécanismes de coordination [Bössmann 1966]. C'est ainsi que les problèmes d'information et de communication deviennent essentiels. Un premier pas pourrait être fait vers une plus grande transparence par la décentralisation des administrations. Mais le coût de transaction supplémentaire ne se justifie que si cette décentralisation conduit effectivement à un meilleur contrôle des bureaucraties, soit par une proximité imposée des communautés locales ou régionales, soit par une structure interne qui accorde une plus grande autonomie aux différents services des administrations publiques. Cette dernière solution s'inspire de celle tentée dans les grandes entreprises qui se décomposent de plus en plus en centres de profits distincts afin de motiver davantage les responsables des différentes unités administratives. Cette approche s'inscrit dans l'optique de la rationalité limitée et place le problème bureaucratique sur le terrain de la théorie des organisations qui s'est développée aussi bien en sociologie qu'en sciences commerciales [Pugh 1979]. L'hypothèse de la rationalité limitée, plus riche que celle de la rationalité économique, a certainement contribué à l'essor sans précédent des sciences commerciales. Il ne fait aucun doute que cet essor a mis la théorie économique

sur la défensive bien que les théories des organisations, issues des sciences commerciales, n'aient pas produit des résultats tangibles pour façonner une politique capable d'endiguer l'accroissement des administrations publiques [Zand 1981].

2.1 Théorie des choix publics

La théorie des choix publics est une tentative de restaurer le modèle néo-classique [Brown et Jackson 1986]. Il n'est donc pas étonnant que l'analyse débouche sur les recommandations, soit d'organiser la concurrence entre différents services publics, soit de privatiser les administrations publiques. Nous retrouvons donc la même logique qui a conduit à un renforcement de l'Etat. Inutile donc de souligner que cette analyse ne parvient pas à se défaire de son contenu idéologique et laisse la question ouverte quant au contrôle des vastes ensembles organisationnels que sont devenues les administrations publiques et privées. C'est la raison pour laquelle une nouvelle spécialisation de la théorie économique s'est développée, à savoir la théorie des choix publics.

Cette théorie cherche à analyser le lien entre les préférences individuelles et les choix collectifs effectués par les gouvernements et propose une évaluation des bureaucraties publiques sur le terrain de l'allocation optimale des ressources qui se trouve biaisée par l'action de l'Etat. Clairement, cette théorie renoue avec l'hypothèse de rationalité absolue qui confère à l'homme un comportement individualiste et ferme ainsi la porte à une collaboration des sciences économiques avec d'autres sciences sociales. Si les sciences politiques par exemple, partent des hypothèses d'un contrat social, nous ne nous trouvons pas très avancés quant à la question de savoir comment traiter le problème des choix publics. Dès que nous posons comme condition minimale d'un choix public acceptable [Arrow 1977] l'existence de la rationalité économique, nous ne pouvons que déboucher sur l'affirmation de la suprématie du marché et recommander une réduction de l'influence de l'Etat en conduisant son administration vers la sphère privée. Soulignons qu'une telle recommandation fait abstraction de l'histoire de l'intervention de l'Etat que nous avons retracée au début de ce chapitre. La théorie des choix publics, en appliquant les instruments de la théorie économique néo-classique au domaine politique, ne fait donc que témoigner d'un raisonnement circulaire: le résultat du modèle reproduit l'hypothèse de départ.

La théorie des choix publics cherche donc à restaurer le modèle néo-classique du fonctionnement de marché dont les échecs ont pourtant contribué à notre constat d'un Etat omniprésent, mais faible.

2.2 Approches alternatives

Si l'on accepte l'hypothèse que les échecs du fonctionnement de marché ont augmenté l'importance relative des mécanismes politiques de décision collective au détriment du mécanisme économique exercé par le marché, nous sommes confrontés à deux problèmes distincts :

- la comparaison des échecs de marché avec les inconvénients d'une régulation publique;
- la recherche de solutions autres que celles de l'intervention de l'Etat dans le domaine de la protection de l'environnement.

La comparaison entre les échecs du marché et les échecs bureaucratiques est menée dans le cadre de la théorie des choix publics. L'hypothèse sous-jacente est que la rationalité économique introduit un biais idéologique puisque les inconvénients d'une intervention de l'Etat sont pondérés plus fortement que les échecs du marché qui ont causé cette intervention. Le résultat d'une telle analyse ne peut donc être que trivial et débouche sur la recommandation de privatiser le plus grand nombre possible de services publics.

Si cette comparaison est faite à l'aide de l'hypothèse de rationalité limitée, le résultat est plus complexe puisque les administrations publiques sont soumises à l'examen de la théorie des organisations qui s'applique également aux bureaucraties privées. Selon cette hypothèse, les ensembles bureaucratiques, privés ou publics ne maximisent pas forcément le profit global mais d'autres stratégies qui visent notamment à accroître l'espace discrétionnaire de décision des cadres. Dans l'exemple d'une administration publique, il peut s'agir du relâchement du contrôle politique que le mécanisme démocratique de décisions collectives exerce directement ou par délégation, ou encore de l'accroissement d'un service lorsqu'une majorité d'électeurs perçoit un nouveau problème social. La réponse à la question de savoir comment renforcer le contrôle sur les bureaucraties est alors plus nuancée. Il faut avant tout agir sur les facteurs qui sont responsables de l'accroissement de l'espace discrétionnaire des décisions administratives. Dans un cas, il peut s'agir d'augmenter la transparence, soit en améliorant les canaux d'information, soit en instaurant d'autres formes de contrôle tels que les rapports d'activité sur l'emploi du temps des fonctionnaires. Dans un autre cas, la décentralisation pourrait constituer une mesure appropriée. Il n'y a donc plus une recette unique comme le préconisait la théorie des choix publics.

Les approches psychologique et philosophique du comportement humain nous orientent vers les problèmes de motivation et de solidarité

sociale et ceux, par conséquent, d'intervention de l'Etat motivée par une justice redistributive des revenus et fortunes.

L'approche psychologique met en doute la pertinence de l'hypothèse de rationalité économique à l'origine de l'analyse économique de la bureaucratie. Dans l'éclosion des bureaucraties, elle voit des motivations telles que l'affirmation de soi, la recherche d'un statut social et l'intégration sociale de l'individu à travers, non pas un monde de travail concurrentiel, mais par des formes de coopération et de coalition que les organisations administratives permettent. Dans cette optique, il devient tentant de limiter la portée de la théorie économique au processus d'industrialisation qui, avant tout, a satisfait des besoins matériels et d'appliquer une approche psychologique à la tertiarisation croissante de l'économie qui n'a pas non plus épargné la fonction publique.

Finalement, l'approche philosophique renoue avec l'idée du contrat social. Sans donner à cette approche une connotation «rousseauiste», on peut la comprendre comme convention entre partenaires sociaux. L'Etat a une entité propre qui est l'expression d'une volonté communautaire niée dans une société simplement définie comme la somme des intérêts individuels. Rappelons que ce contrat social conduit à la mise en place d'un cadre institutionnel qui doit garantir trois principes fondamentaux pour que la justice sociale puisse s'épanouir [Rawls 1972]:

- le principe de la distribution des devoirs et droits aux individus indépendamment de leur place sociale;
- le principe du droit à la différence pour chaque individu;
- le principe de l'égalité des chances dans l'éducation et la formation professionnelle.

L'application rigoureuse de ces trois principes conduit à long terme à une diminution des inégalités sociales. La promotion d'un contrat social réduit donc la nécessité d'une intervention de l'Etat chargé de la redistribution des revenus et fortunes. Un esprit de solidarité renforcé rendrait ainsi caduc les vastes ensembles bureaucratiques, notamment dans le domaine de la politique de la protection de l'environnement.

Mais en attendant, les freins institutionnels constatés dans les mécanismes politiques de décision collective se renforcent. La liberté individuelle est le mieux défendue par un contrôle démocratique des bureaucraties publiques et privées. L'autorité de l'Etat en tant qu'arbitre et expression d'intérêts communs s'est affaiblie suite à la prise d'influence des organisations privées et à l'extension des administrations publiques. Les mécanismes de décisions démocratiques se sont grippés. La difficulté d'appliquer une politique de protection de l'environnement efficace n'est pas seulement l'échec des interventions de l'Etat mais celui du fonctionnement des mécanismes de décisions collectives - qu'ils soient

économiques ou politiques - et ne peut par conséquent être associé à un renforcement de la doctrine libérale. La théorie économique basée exclusivement sur cette doctrine se trouve dans l'impasse lorsqu'il s'agit de proposer des mesures qui soient effectivement opérationnelles.

3. INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

La théorie économique [Baumol et Oates 1979] aborde le problème de la protection de l'environnement sous l'angle de l'optimalisation en définissant un équilibre social à atteindre au point où les dégâts marginaux et les bénéfices nets marginaux résultant de n'importe quelle activité s'égalisent. L'environnement est considéré comme un bien public et représente une «externalité» au fonctionnement du marché. De ce fait, l'environnement ne concerne l'économie qu'au moment où ses éléments constituants suscitent un coût dont les individus sont conscients. Traduire ses coûts explicites en termes de coûts monétaires et en définitive comptables est donc l'objectif premier de toute politique visant à protéger l'environnement. Cependant, une telle politique n'a pas une légitimation a priori. Pour qu'une intervention de l'Etat dans le fonctionnement de marché se justifie, il faut démontrer que nous sommes en présence d'échec de marché. Cette démonstration découle de la nature d'un bien public. Les coûts collectifs sont dissociés des bénéfices individuels. Comme personne ne trouve intérêt à prendre en charge les coûts externes, l'Etat doit s'en charger. Ce raisonnement est largement connu et a été popularisé par le «dilemme du prisonnier» [Luce et Raiffa 1967]. Il suffit donc de rappeler qu'ensuite les techniques d'internalisation des coûts externes doivent respecter le principe du pollueur-payeur. L'intervention de l'Etat doit être conforme au marché en agissant en priorité sur les prix. Soulignons d'emblée que le principe du pollueur-payeur soulève des problèmes d'application. D'une part, le pollueur n'est pas toujours identifiable et d'autre part, la pollution peut se répartir sur plusieurs sources. Dans le deuxième cas, la répartition des coûts externes rend nécessaire la connaissance des interactions qui fait souvent défaut.

C'est peut-être pour cela que la plupart des pays confrontés à une prise de conscience croissante des problèmes de l'environnement ont commencé à les aborder par des contrôles directs, réputés être non conformes au marché. Par conséquent, la discussion sur la mise en place d'une politique nationale de l'environnement fut très vite marquée par une opposition entre contrôles directs et instruments incitatifs.

3.1 Avantages et inconvénients

Rappelons dans le tableau 1, les principaux instruments qui sont abondamment décrits dans la littérature [Frey 1972] tout en comparant leurs principaux avantages et inconvénients.

TABLEAU 1 Instruments de la politique de l'environnement : avantages et inconvénients

	Avantages	Inconvénients
<i>Contrôles directs</i> Règlements Obligations technologiques Interdictions, amendes	N° 1 Réparation ou endiguement des dégâts Applicabilité Expériences pratiques Logique politique	N° 2 Prix relatifs inchangés Bureaucratie Arbitraire
<i>Instruments incitatifs</i> Impôts, subventions Certificats d'émission à négociateur Dépôts Droits de propriété	N° 3 Prévention Liberté de choix Information condensée de variations de prix Démonstration théorique Logique économique	N° 4 Problème d'équité Evaluation empirique Impraticable en cas de catastrophe

La politique de la protection de l'environnement a débuté avec des mesures classées sous les contrôles directs. On se situait donc initialement dans la case N° 1. Au fur et à mesure que ces contrôles directs ont déployé leurs effets, on a été également confronté pratiquement à leurs inconvénients. On s'est déplacé dans la case N° 2. A l'heure actuelle, il semble que l'on est en train d'avancer en direction de la case N° 3 pour découvrir ensuite les inconvénients des instruments incitatifs dans la case N° 4. Des mesures incitatives telles que l'«écobonus» par exemple, qui cherchent à minimiser ces inconvénients, rencontrent passablement de scepticisme.

Ce tableau montre donc qu'une politique de l'environnement doit se servir de deux types d'instruments à la fois. Privilégier un type exclusivement au détriment de l'autre, comme cela semble se dessiner dans le débat public actuel, n'atteint pas l'essentiel. Dans la plupart des cas, la

source de pollution n'est pas éliminée et l'influence de l'Etat dans l'économie a tendance à s'accroître. Certes la nature de cette intervention reste tributaire des instruments, mais nous nous éloignons de l'analyse économique en termes d'échange pour nous rapprocher de celle en termes d'organisation dont l'Etat est partie intégrante. L'opposition entre Etat et marché devient de plus en plus inappropriée pour dégager des politiques opérationnelles. Dès lors, il faut évidemment admettre que le marché n'est qu'un mécanisme de décision collective parmi d'autres, la démocratie et les administrations publiques en étant d'autres exemples. La délimitation de ces mécanismes rappelle la distinction entre sphère privée et sphère publique de nos sociétés. C'est sans doute autour de cette discussion que le débat sur la politique environnementale se concentrera à l'avenir.

En effet, en comparant les mécanismes entre eux, on constate une tendance à favoriser des décisions collectives issues non pas du marché ou de la démocratie, mais de la bureaucratie, qu'elle soit privée ou publique. Ce déplacement des mécanismes de décision collective vers des solutions administratives réduit l'importance relative du marché au profit de mécanismes d'essence plus politique. C'est le retour de la politique au sens premier du terme. C'est pour cela que l'actuelle phase de restauration du modèle de marché efficient nous semble inappropriée pour fournir l'exclusive référence à une politique de l'environnement.

3.2 Critiques principales de la politique de l'environnement

Le tableau 2 énumère les principales critiques qui s'adressent à une approche de la politique de l'environnement se référant exclusivement au modèle d'économie de marché. Il propose une classification des critiques en fonction des différentes disciplines scientifiques interpellées par le problème environnemental. Or, ces disciplines souffrent de leur fort cloisonnement. Il est dès lors difficile de les réunir en fonction d'une politique de protection de l'environnement opérationnelle. Il est à noter que ces critiques ont en partie leur origine dans la théorie économique elle-même. Il s'agit des échecs classiques de marché tels que les problèmes redistributifs des revenus et des fortunes, l'observation de concurrence imparfaite et l'existence d'un secteur économique non marchand, notamment les biens publics (A). C'est seulement en théorie que le marché concurrentiel représente la meilleure solution possible. En réalité, nous sommes confrontés à des situations *second best*. La politique de l'environnement déplace dès lors l'économie d'un *second best* à l'autre sans qu'il soit possible d'évaluer objectivement ce changement en termes de bien-être. Cette évaluation ne peut se faire que par des juge-

ments de valeur. La mise en place d'une politique de l'environnement est donc essentiellement normative, légitimée par un changement du système de valeurs sur lequel elle s'appuie [Blackorby 1990].

TABLEAU 2 Critiques du modèle de marché concurrentiel et politique de protection de l'environnement

A. Echecs de marché

- Effets de redistribution.
- Structure de marché (élasticité-prix de l'offre et de la demande) ainsi que degré de concurrence (différenciation des produits, flexibilité de prix limitée, etc).
- Variables «Etat» et «environnement» exogènes au marché (nature particulière du bien public «environnement» et sa difficile évaluation monétaire).

B. Point de vue de la science de l'environnement

- Connaissances actuelles imparfaites des interactions entre économie et biosphère.
- Minimalisation au lieu d'optimalisation.

C. Point de vue des sciences comportementales

- Horizon temporel limité aux variables intervenant dans le calcul économique (durée de vie des biens, calcul d'actualisation et d'amortissement, etc.).
- Mise en question de l'hypothèse comportementale exclusive de la rationalité économique.
- Dépendance de l'offre et de la demande.

D. Point de vue de la science politique

- Le marché comme un mécanisme de décisions collectives parmi d'autres.

La logique économique se heurte également à celles des sciences naturelles qui rappellent les limites de nos connaissances (B). Ces sciences ne parviennent pas à fournir toutes les bases essentielles à l'évaluation monétaire des effets externes ayant trait à la biosphère. C'est peut-être une raison pour laquelle les milieux scientifiques préfèrent souvent une stratégie minimisant la source de pollution au lieu d'admettre la recherche d'un optimum préconisé par la théorie économique.

Cependant, ces critiques restent à l'arrière-plan lorsqu'on se tourne vers les sciences comportementales qui insistent surtout sur les hypothèses trop limitatives de l'approche économique (C). Non seulement l'horizon temporel doit s'étendre au-delà des paramètres économiques pour pouvoir pleinement saisir les interactions principales entre l'économie et l'environnement naturel, mais l'hypothèse de la rationalité économique comme unique référence à l'explication du comportement humain est mise en doute; doute qui s'installe également face à l'indépendance présumée entre l'offre et la demande. Ce doute attire notre attention sur le fait que les problèmes économiques ne sont plus forcément du type de l'échange, mais du type de l'organisation dont une politique de protection de l'environnement devra forcément tenir compte en proposant des moyens de contrôles effectifs des réseaux de communication et d'information qui régissent nos sociétés. Dès lors, le marché et ses techniques d'internalisation des effets externes ne peut être compris qu'en relation avec d'autres mécanismes de décisions collectives qu'ils soient démocratiques ou administratifs (D).

Cette liste n'est pas exhaustive, mais elle met en évidence qu'une approche exclusivement économique n'est pas en mesure de conceptualiser les problèmes environnementaux. Un élargissement de la dimension économique n'est cependant possible qu'en explorant ces problèmes dans leur globalité et non plus - comme cela fut le cas dans le passé - dans leur spécificité. Un tel revirement - pourtant sans cesse réclamé par les milieux scientifiques eux-mêmes, pour une fois en accord avec le monde politique - nécessite une révolution dans la transmission du savoir à laquelle nos institutions ne sont pas préparées, prisonnières qu'elles sont des approches spécialisées et fragmentées. Notre thèse est donc simple: pour analyser les problèmes posés par la pollution, seule la démarche globale, socio-économique promet quelques succès. Les sciences économiques s'ouvriront sur d'autres disciplines ou se marginaliseront [Olson 1991].

La divergence entre l'interprétation économique et politique des mécanismes de décision transparaît justement dans les études d'impact sur l'environnement menées pour camoufler les coûts de consensus croissants. Passons en revue quelques-uns des groupes d'intérêts qui s'affrontent autour de la politique de l'environnement.

Le groupe des consommateurs est divisé. Tout en utilisant de l'énergie, de la matière et en produisant des déchets, les uns réclament par exemple une politique énergétique restrictive, les autres y sont indifférents. Soit ils ne sont pas informés sur le lien entre la production et la consommation finale de l'énergie, soit ils rejettent l'idée même de la monétarisation des coûts externes.

Ces comportements peuvent signaler un échec de marché dans le sens où les consommateurs ne sont pas souverains à cause du manque d'information et de transparence dans le processus de décision collective. Cette méconnaissance peut engendrer une certaine hostilité contre des mesures de protection de l'environnement dès lors que ces mesures entraînent un coût explicite.

Le groupe des producteurs se décompose schématiquement en trois catégories:

- Les producteurs polluants s'opposent à une politique de protection de l'environnement aussi longtemps que leurs installations productives existantes ne sont pas amorties. En attendant, ils font circuler souvent des informations qui banalisent et minimisent les effets externes afin de gagner du temps.
- Les producteurs de services n'ayant pas d'activité polluante proprement dite ne s'opposent pas à une politique de l'environnement, mais demandent que les sources énergétiques, les réseaux de communication et l'infrastructure soient mis à leur disposition à un coût qui n'entraîne pas de distorsion concurrentielle sur le plan international.
- Les producteurs qui offrent des biens écologiques (filtres, stations d'épuration, etc.) ont un intérêt évident à ce que des mesures soient prises qui augmentent la demande pour ces biens. Ils ont donc tendance à se manifester comme nouveau groupe de pression économique.

Chaque catégorie cherche donc à faire valoir son point de vue en mandatant des experts, des députés ou encore des représentants gouvernementaux.

Le gouvernement n'est pas pressé d'agir aussi longtemps que la recherche de coalition ne dégage pas une majorité perceptible. Il préfère adopter une position passive jusqu'à ce que le débat ait décanté une ligne d'action. Bien sûr, l'administration prépare des dossiers qui sont censés être des aides à la décision. Mais si aucune volonté politique claire ne se dégage du débat, la recherche de coalition risque de s'installer au sein même de l'administration publique. En outre, cette dernière serait probablement tentée de favoriser les mesures qu'elle réussit le mieux à contrôler et qui sont susceptibles d'augmenter son influence. Autrement dit, l'administration publique apparaît elle-même comme un groupe de pression, si elle n'est pas soumise à des directives gouvernementales précises.

4. CONCLUSION

L'action publique confrontée à la protection de l'environnement doit concilier des échecs constatés dans les principaux mécanismes de décisions collectives. En outre, elle doit faire face à la critique provenant des sciences comportementales. Les interdépendances sont nombreuses et ne peuvent se réduire à une simple opposition entre l'économie de marché et l'Etat ou entre la non-intervention et l'intervention publique. Le fonctionnement de nos sociétés est donc devenu beaucoup plus du type organisationnel que concurrentiel.

La question fondamentale qui se cache derrière le débat sur la préservation du milieu vital, à savoir la défense de la liberté individuelle, est moins bien résolue par le marché que par le contrôle effectif et démocratique des moyens de communication. Ce n'est que par ce moyen que le pouvoir de décision souvent attribué au secteur de la production peut être contenu. En fin de compte, le débat écologique est un débat de pouvoir. Il ne peut donc être abordé avec les seuls instruments d'économie de marché. L'action publique ne peut se limiter en fin de compte à des mesures conformes au marché.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- ARROW, K. 1977. The organization of economic activity issues pertinent to the choice of market versus non-market allocation. In HAVEMAN, R. et J. MARGOLIS (éds). *Public expenditure and policy analysis*. Chicago: Rand MacNally College Publishing Company.
- BAUMOL, W., et W. OATES. 1979. *Economic environment policy and the quality of live*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall Inc.
- BLACKORBY, C. 1990. Economic policy in a second-best environment. *Canadian Journal of Economics* 23: 748-771.
- BÖSSMANN, E. 1966. *Die ökonomische Analyse von Kommunikationsberichterungen in Organisationen*. Berlin: Springer Verlag.
- BROWN, C., et D. JACKSON. 1986. *Public sector economics*. Oxford: Basil Blackwell, 3^e éd.
- BÜRGENMEIER, B. 1991. Les instruments d'une politique nationale de l'environnement. *Cahier du Département d'économie politique de l'Université de Genève* 91.09.
- _____. 1990. *Plaidoyer pour une économie sociale*. Paris: Economica, coll. Economie contemporaine.

-
- FREY, B. 1981. *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*. München: Verlag Vahlen.
- FREY, R. 1972. Umweltschutz als wirtschaftspolitische Aufgabe. *Revue suisse d'économie politique et de statistique* 108: 453-477.
- LUCE, D., et H. RAIFFA. 1967. *Games and decisions*. New York: Wiley.
- OLSON, M. 1991. *Umfassende Ökonomie*. Tübingen: J.C.B. Mohr, Paul Siebeck.
- POOLE, M. 1986. *Towards a new industrial democracy: workers participation in industry*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- PUGH, D. (éd.). 1979. *Organization theory*. Hamondsworth: Penguin Books.
- RAWLS, J. 1972. *A theory of justice*. Oxford: Clarendon Press.
- ZAND, D. 1981. *Information, organization and power*. New York: MacGraw Hill Book Company.

**DES EFFETS EXTERNES AU MARCHÉ
DES DROITS A POLLUER: PLACE DE LA NÉGOCIATION
EN ÉCONOMIE DE L'ENVIRONNEMENT**

Gonzague PILLET

En économie, un consommateur est comblé lorsqu'il est satisfait en achats et en ventes sur le marché. Dans ce cas, il aura maximisé son utilité sous la contrainte de son budget.

Il existe cependant des effets attribuables à la consommation - ou à la production - qui agissent sur l'utilité d'un individu sans passer par le marché. C'est le cas des pollutions locales et, plus généralement, des atteintes ou modifications portées à l'environnement biophysique. On appelle ces effets des *effets externes*. Ils peuvent être positifs (l'utilité de l'agent économique est augmentée) ou négatifs (son utilité est diminuée).

Formellement, un effet externe est une interdépendance entre fonctions d'utilité et/ou de production des agents économiques, non sanctionnée par le marché. Il y a effet externe lorsque la décision de consommation (ou de production) d'un agent influence un autre agent sans que l'acte qui transmet l'effet fasse l'objet d'une entente. Certains agents sont insatisfaits de ces effets hors-marché dont le coût n'est pas assumé par

ceux qui les causent (pollution, bruits, décharges), tandis que d'autres sont satisfaits d'avantages externes - dont ils bénéficient mais qu'ils n'ont pas achetés (air pur, calme, vue). Les coûts (ou les bénéfices) qui sont liés à ces effets sont les *coûts* (bénéfices) *externes*.

Par définition, un effet externe négatif (déséconomie externe) est un coût externe. Un coût externe existe lorsque les deux conditions suivantes sont réunies:

- l'activité d'un agent entraîne une perte de bien-être chez un autre;
- cette perte de bien-être n'est pas compensée.

Analytiquement parlant, trois conséquences peuvent être tirées de cette définition:

- l'existence d'une pollution physique n'indique pas qu'une pollution «économique» existe;
- même si une pollution «économique» existe, rien ne dit pour l'instant que la pollution physique correspondante devra être éliminée;
- il existe une possibilité de gains par la négociation.

Voyons plus avant comment cela se présente d'un point de vue théorique, en situation de certitude. Ensuite, nous en tirerons les conséquences en termes d'économie politique et les commenterons.

1. POINT DE VUE THÉORIQUE

Soit une économie composée de n biens, l consommateurs et m producteurs. Chaque consommateur se procure des biens sur le marché dont il retire une satisfaction. Celle-ci est mesurable sous forme d'une fonction d'utilité. Par exemple, l'utilité pour l'individu i de consommer les biens 1 à n s'exprimera par:

$$U_i = u_i(x_{i1}, x_{i2}, \dots, x_{in})$$

De son côté, une entreprise, k par exemple, est caractérisée par l'ensemble de ses productions Q_{k1}, \dots, Q_{kn} .

Il y a dans l'économie des états possibles et des états optima (parmi les états possibles).

Un état est dit possible s'il satisfait aux contraintes de production et de consommation. La contrainte de production s'exprime par exemple par une fonction de production $Q = f(K, L)$.

$$\Pi = pQ - wL - cK \text{ max !}$$

où L =travail, K =capital, w =salaire et c =rémunération du capital

La contrainte de consommation est une contrainte de budget: le revenu de l'agent doit être supérieur ou égal à ses dépenses. Soit Y le revenu de i et p le prix d'un bien quelconque parmi n , alors:

$$\bar{Y}_i = \sum_{k=1}^n p_k x_{ik}$$

Un état possible est optimum (au sens de Pareto) s'il est impossible à partir de ce dernier de trouver un nouvel état (nouvelle allocation possible) sans que l'utilité d'au moins un individu diminue en passant de l'un à l'autre. A l'équilibre concurrentiel de marché, qui est un état optimal, chacun est satisfait en achats et en ventes.

Cependant, les activités de i peuvent, malgré cet équilibre concurrentiel, avoir des effets sur l'utilité de j ; sans que, par définition, cela passe par le marché (puisque'il est à l'équilibre) et sans que cela fasse l'objet ni d'une compensation monétaire entre i et j (puisque'ils sont par ailleurs satisfaits en termes de transactions marchandes) ni d'un prix (puisque'un prix résulte d'une entente). Par définition donc, il y a effet externe lorsque la décision de consommation (ou de production) d'un agent influence un autre agent sans que l'acte qui transmet l'effet fasse l'objet d'une entente entre eux.

Il y a formellement effet externe de i à j si:

$$(1) \quad \text{max ! } U_i = u_i(x_{i1}, x_{i2}, \dots, x_{in})$$

$$\text{sujet à } \sum_{k=1}^n p_k x_{ik} \leq \bar{Y}_i$$

$$(2) \quad \max ! U_j = u_j (x_{j1}, x_{j2}, \dots, x_{jn}; x_{i1})$$

$$\text{sujet à } \sum_{k=1}^n p_k x_{jk} \leq \bar{Y}_j$$

En effet, si l'utilité de i dépend des biens qui sont sous son contrôle, celle de j dépend des biens 1 à n qu'il consomme, plus du bien 1 consommé par i . L'utilité de j , en conséquence, dépend hors marché, et sans que cela fasse l'objet d'un prix, de la quantité de bien 1 consommée par i (l'effet de x pour j n'apparaît pas dans sa contrainte budgétaire).

Un effet externe existe formellement lorsque :

$$\frac{\delta U_j}{\delta x_{i1}} > 0 \quad \text{économie externe}$$

$$\frac{\delta U_j}{\delta x_{i1}} < 0 \quad \text{déséconomie externe}$$

C'est-à-dire lorsque l'utilité marginale pour j de la consommation par i du bien 1 est non nulle. Cet état possible de l'économie n'est alors plus optimal au sens de Pareto. Si j est incité à entreprendre quelque chose pour se trouver mieux sans que pour autant i soit plus mal, l'externalité est relevante au sens de Pareto et la négociation apparaît comme une solution possible en vue d'atteindre un état «optimal» de pollution et un niveau optimal d'activité.

Ce qui est primordial à ce titre, c'est que c'est i , la victime, qui, économiquement parlant, est incitée à négocier et non j , le pollueur. Le principe économique de négociation conduit donc au principe de la «victime payante» et pas du tout à celui du «pollueur payeur» relié quant à lui au principe juridique de causalité.

2. SOLUTIONS EN ÉCONOMIE POLITIQUE

La régulation de l'activité économique que la présence d'effets externes exige (que cette présence soit accidentelle ou permanente), requiert leur *internalisation*. Cette régulation peut prendre plusieurs formes dont voici les principales.

2.1 Taxe

Le coût externe causé par le pollueur doit être payé par lui (principe du pollueur-payeur).

Une taxe à hauteur de ce coût (la taxe de Pigou) devrait faire apparaître le coût externe en tant que coût privé, et donc l'internaliser. La taxe détermine un niveau optimal de pollution et un niveau optimal d'activité. Elle correspond au dommage marginal de l'activité à son niveau optimal. L'incitation est la suivante: si le pollueur paye en taxe plus que son bénéfice net, il réduit son niveau d'activité en conséquence.

Cette solution suppose une énorme information que l'Etat devrait être capable de produire, qu'il s'agisse de la valeur monétaire du dommage marginal ou des équipements anti-pollution.

Cela suppose aussi que les droits de propriété de l'environnement appartiennent aux pollués.

2.2 Régulation directe

Des normes de protection sont édictées qui ne se négocient pas. Il n'y a pas d'incitation à aller plus loin que la norme.

2.3 Négociation

Le théorème de Coase stipule qu'une mauvaise allocation des ressources, créée par les effets externes, peut être corrigée par la négociation en fonction de la distribution des droits de propriété. Cela débouche sur un marché des externalités. Si des pollueurs détiennent les droits, alors les victimes payent. Si les pollués détiennent les droits, alors les pollueurs peuvent en négocier l'achat. L'information n'est plus l'apanage de l'Etat, mais du marché!

On peut montrer que la solution par la négociation est optimale, à moins que l'effet «revenu» ne dépasse l'effet de «substitution».

2.4 Marché des permis d'émission

Cette fois, l'Etat émet des droits à polluer en quantité finie en fonction d'une norme de protection de l'environnement qui internalise les coûts marginaux externes (CME). Côté information, l'existence d'un prix oblige les agents à rendre transparents leurs coûts de dépollution (CMD). Là, l'offre de permis est faite pour $CMD = CME$.

Pratiquement, en Suisse, un permis d'émission serait créé dès lors qu'un office cantonal de protection de l'environnement l'attribuerait à une source d'émission pour telle quantité de tel polluant durant telle période.

Formellement, la source d'émission pourrait vendre un droit d'émission dès lors qu'elle émettrait un volume d'émissions inférieur au montant autorisé par le permis. Cette différence, appelée *crédit d'émission*, représenterait le permis négociable, qu'il s'agisse de compensation interne (sources différentes, même installation, même firme) ou externe (sources différentes, installations et firmes différentes).

Un marché généralisé des droits d'émissions s'installerait à partir du moment où la valeur des titres d'émission deviendrait indépendante de la source de pollution et que, par conséquent, un commerce ou un transfert négocié de ces droits s'établirait.

3. CONCLUSION

La conclusion que l'on peut tirer de cette brève revue est que la place de la négociation en économie de l'environnement est celle d'un principe fondamentalement économique par opposition à celui du pollueur-payeur qui, sur le fond, est politique. Autrement dit, la théorie économique aboutit à un principe de négociation tandis que la politique de l'environnement repose sur un principe de causalité. En Suisse, il est interdit de polluer. C'est donc le principe de causalité qui l'emporte. Il le fait dans la mesure où le système économique est subordonné au système juridique. Ceci constitue la limite principale à la solution des problèmes de protection de l'environnement par la négociation.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

PILLET, G., et H. ODUM. 1987. *E3: énergie, écologie, économie*. Genève: Georg.

PILLET, G. 1992. *Manuel d'économie écologique*. Genève: Georg (à paraître).

Troisième partie

**FONDEMENTS ET TECHNIQUES DE LA
NÉGOCIATION**

**FONDEMENTS THEORIQUES DE LA NEGOCIATION:
DIMENSIONS ET PERSPECTIVES**

Christophe DUPONT

1. INTRODUCTION

La négociation a été longtemps considérée comme une activité et un objet d'étude centrés sur la diplomatie. Les premiers écrits sur la négociation sont des témoignages de diplomates et certains de ceux-ci - Talleyrand, par exemple - ont fait part dans leurs Mémoires de leur expérience et de leurs réflexions. Ce sont ensuite les psychologues qui se sont efforcés de décrire les caractéristiques et de démonter les mécanismes de la négociation. L'école psychologique a considéré que la négociation mettait en jeu non seulement des *situations* (avec leurs aspects politiques ou objectifs) mais des *interactions* entre interlocuteurs, lesquelles ne pouvaient s'analyser qu'à partir de concepts et de méthodes propres à la psychologie appliquée.

TABLEAU 1 Tendances d'inspiration disciplinaire des recherches sur la négociation (1955-1989)¹

	THEORIES PSYCHOLOGIQUES, PSYCHOSOCIOLOGIQUES, SOCIOLOGIQUES ET POLITOLOGIQUES	THEORIE ÉCONOMIQUE ET THÉORIE DES JEUX, ANALYSE DE DÉCISION	THEORIES DU PROCESSUS	RECHERCHES PRAGMATIQUES
1950-1959	STEVENS (1958, 1963)	NASH (1950) DOUGLAS (1957, 1962)		
1960-1969	MC GRATH (1963, 1966) SERRAF (1965) VIDMAR (1967)	SCHELLING (1960, 1966) SIEGEL ET FOURAKER (1960) HARSANYI (1962) RAPOPORT (1960) CODDINGTON (1968) CROSS (1962)	IKLÉ (1964) SAWYIER-GUETZKOW (1965) WALTON-MC KERSIE (1965)	LALL (1966)
Depuis 1970	VAN BOCKSTAEL-SCHEIN (1971) DEUTSCH (1974) ANZIEU (1974) LOUREAU (1974) RUBIN ET BROWN (1975) SPECTOR (1975) SELLIER (1976) LAUNAY (1977) LOUCHE (1977) CROZIER ET FRIEDBERG (1977) MORPHEY ET STEPHENSON (1977) TOUZARD (1977) MASTENBROECK (1977) ADAM ET REYNAUD (1978) STRAUSS (1978)	BARTOS (1974) PONSARD (1977) YOUNG (1978)	ZARTMAN (1976, 1977) DRICKMAN (1973, 1977)	CONSTANTIN (1971) NIERENBERG (1973) KARRASS (1970, 1974) FAUVET (1973, 1975) BOURDOISEAU (1976) CALERO (1979)
Depuis 1979	BACHARACH ET LAWLER (1980, 1981) ZARTMAN ET BERMAN (1982) BAZERMAN ET LEWICKI (1983) RUBIN ET SUSSKIND (1983) BROWN (1983) PRUITT ET RUBIN (1986)	RAIFFA (1982)	GULLIVER (1979) DUPONT (1982, 1986, 1990) PRUITT (1981, 1983) LAX ET SEBENIUS (1986) FAURE (1989) P.I.N. (1990)	FISHER ET URY (1981) BELLENGER (1984) LEBEL (1984)

Source : C. DUPONT (1990). *La Négociation: conduite, théorie, applications*: 140. Paris: Dalloz, 3^e éd.

¹ Cette liste est sélective et non exhaustive, mais la plupart des contributions majeures récentes sur la négociation y figure.

Depuis une cinquantaine d'années on assiste à une double évolution. D'une part, de nouvelles approches sont apparues. D'un point de vue assez panoramique on peut ainsi citer la théorie des jeux avec l'apport essentiel de Schelling [1960] dans les années cinquante, les théories dites «structurelles» qui insistent surtout sur les mécanismes du pouvoir, les théories dites du «processus» qui voient dans la négociation une succession de phases tantôt concertatives, tantôt conflictuelles combinant de nombreux facteurs stratégiques et tactiques, et enfin des théories de caractère plutôt normatif comme l'approche - fort à la mode actuellement - de l'école d'Harvard avec la thèse (novatrice et intéressante mais non entièrement convaincante) de la négociation de Fisher et Ury [1981].

D'autre part, le champ même de la négociation s'est considérablement élargi. Cela est vrai même pour un champ traditionnel, celui de la diplomatie. De plus en plus les négociations internationales prennent la forme de «conférences» (*négociations multilatérales*) allant jusqu'à se substituer aux formes de la diplomatie bilatérale traditionnelle. Dans un autre domaine, des approches telles que l'analyse transactionnelle et la PNL (programmation neurolinguistique) permettent à l'école psychologique (et d'ailleurs aussi linguistique) d'élargir le domaine et l'approche de la négociation à diverses formes de relations interpersonnelles, professionnelles ou même thérapeutiques. Les rapports verticaux, horizontaux ou latéraux des hiérarchies et des services dans les entreprises et les organisations sont désormais étudiés, entre autres voies, sous l'angle de la négociation (dite à cette occasion inter- ou intra- organisationnelle). Des phénomènes sociaux - certains dramatiques comme la prise d'otages - ont aussi donné l'occasion d'appliquer les théories et préceptes de la négociation.

Un autre domaine que l'on peut souligner ici pour des raisons évidentes est celui qui concerne l'application de la négociation aux problèmes d'environnement. C'est là une perspective relativement nouvelle qui, parmi diverses autres considérations, entre désormais dans les préoccupations des professionnels et des experts de l'environnement.

Cet élargissement et ce dynamisme de la négociation expliquent l'intérêt que beaucoup de spécialistes et de professionnels y portent. Spécialistes et professionnels (dont beaucoup négocient en suivant le jeu combiné de leur expérience et de leur intuition, et le font d'ailleurs souvent très bien) sont de plus en plus souvent amenés à faire le bilan de leurs idées, de leurs méthodes, voire de leurs recettes. Ils sont ainsi amenés à retrouver (ou découvrir) les fondements théoriques de la négociation. A cet égard, trois grands thèmes peuvent être retenus:

- Que nous disent actuellement les *meilleures* théories de la négociation (tab. 1)? Quelles idées-forces sont récemment apparues?
- En quoi ces idées sont-elles pertinentes pour le négociateur concret, en situation?
- Enfin quelles perspectives sont ainsi ouvertes, en particulier dans le domaine de l'environnement?

2. IDEES-FORCES RECENTES DANS LES FONDEMENTS DE LA NEGOCIATION

Le point essentiel est que l'accumulation des expériences et des recherches - concrétisée par une très abondante littérature - a mis en évidence plusieurs idées-forces qui éclairent singulièrement les fondements et les mécanismes profonds de la négociation. Un tel éclairage confirme souvent des intuitions et des pratiques existantes mais il conduit aussi à remettre en cause certaines idées reçues et a donné lieu à des innovations. Sans être exhaustif - et en étant nécessairement un peu simplificateur - il y a lieu de retenir six de ces idées-forces:

- Il y a intérêt à *définir la négociation* d'une manière rigoureuse. La rigueur est nécessaire devant le flou du langage - notamment médiatique - en la matière et les confusions qui en résultent; elle est également nécessaire au vu de la large panoplie des définitions courantes.

La tendance récente est de rattacher désormais la négociation à l'ensemble des systèmes de décision. La négociation est l'une, mais n'est que l'une, des nombreuses options qui s'ouvrent à tout candidat-décideur. Une négociation doit être envisagée comme l'option privilégiant la décision conjointe plutôt que l'action unilatérale. Elle s'appuie pour ce faire sur un processus ouvert, communicatif et finalisé qui exclut des procédures formelles et fermées comme le vote et se différencie aussi bien du consensus (ou pure résolution de problèmes) ou de l'expertise que des mécanismes d'intervention de tiers ou du marché. Le processus est finalisé parce qu'il fait se rencontrer deux (ou plusieurs) intentions et volontés réciproques de parvenir à un accord. Ceci d'ailleurs sans pour autant être assuré d'avance du résultat: la négociation est, en effet, inséparable du risque. L'accord qui est recherché est fondé sur la reconnaissance de l'existence de l'autre, sur sa légitimité, sur l'acceptation qu'il poursuive - lui ou elle aussi - des intérêts et des objectifs qui, s'ils doivent comporter un minimum d'interdépendance avec les nôtres, peuvent être - et sont même

en fait - divergents, voire conflictuels. Il s'agit de trouver conjointement une issue mutuellement acceptable, ce qui nécessairement - et nous voilà au cœur même de la conception moderne de la négociation - entraînera l'imbrication souvent complexe d'éléments coopératifs («intégratifs») et conflictuels («distributifs»). Ces processus se développent dans des jeux plus ou moins asymétriques d'influence et de pouvoirs; mais il s'arrête là où seul joue le rapport des forces, seuil qui le sépare de l'affrontement. Comme il a été écrit, la négociation est à mi-chemin entre *vaincre* et *convaincre*.

Cette insertion de la négociation dans les systèmes de décision - et la définition rigoureuse qui en résulte - peut être résumée par le biais d'un schéma (fig. 1).

- Une deuxième idée-force est la conséquence immédiate de cette définition rigoureuse. Simultanément concertative et compétitive, la négociation est susceptible de se situer (globalement ou par phases) à un endroit quelconque de cette plage qui sépare le pur affrontement du pur consensus. On aura par exemple des négociations (ou des phases ou même des épisodes de négociation) qui seront à *prédominance coopérative* et d'autres à *prédominance conflictuelle*. D'où l'important - et très pratique - problème des *dilemmes du négociateur*: jusqu'à quel point être coopératif ou conflictuel dans l'établissement du climat (réel et non de façade), dans l'échange de l'information, dans le style et le contenu de l'argumentation, dans le jeu des concessions, etc. D'où l'importance que les recherches contemporaines donnent au problème de la *confiance* et de la *crédibilité* ou d'ailleurs aussi dans l'étude systématique des rapports positifs, des *phénomènes d'influence* ou de manipulation, des *ressorts psychologiques* - voire sémantiques - liés à ces phénomènes.
- Une troisième idée-force est que *l'ère des impérialismes disciplinaires est révolue*. Aucune école de pensée - ni la diplomatie, ni la psychologie, ni la théorie des jeux, ni d'autres théories, ni les pragmatiques - ne peut légitimement revendiquer le monopole de l'explication de la négociation et des recommandations à faire aux négociateurs. Il n'y a plus de paradigme strictement disciplinaire; la tendance est à l'approche pluridisciplinaire et à la synthèse qui réunit ce qu'il y a de pertinent dans chacun des courants.

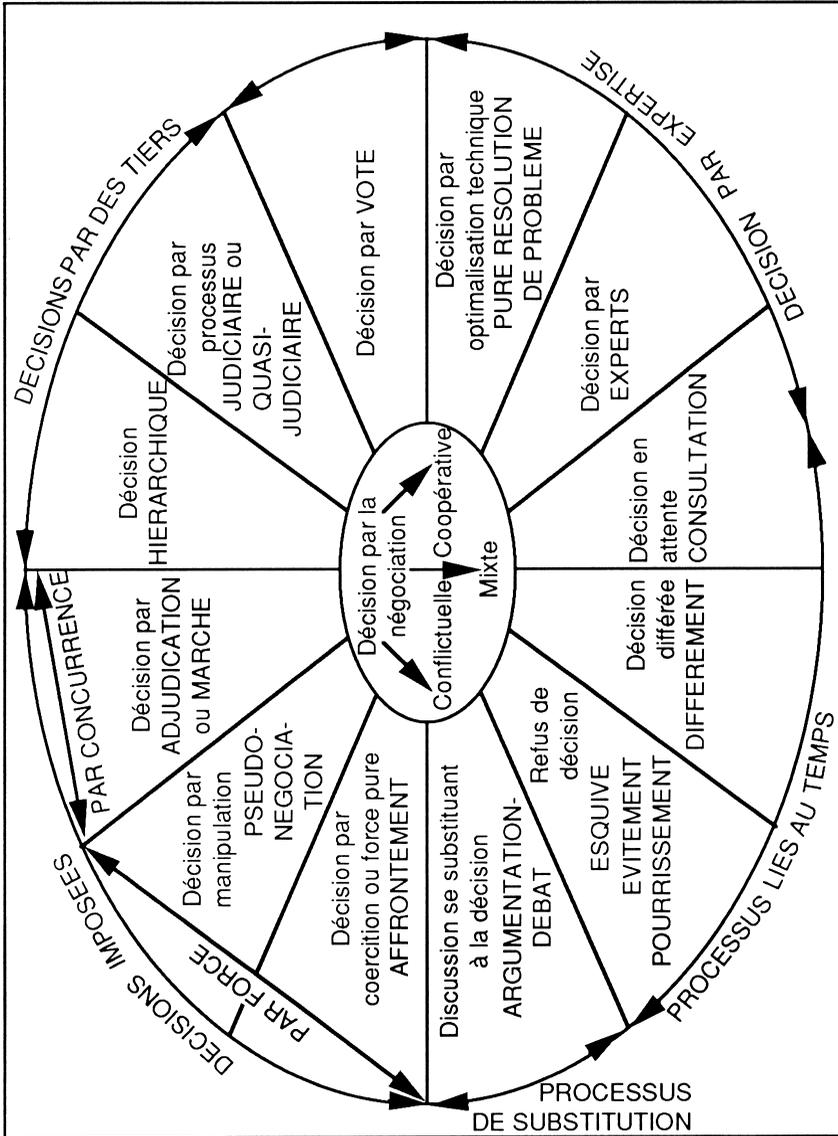


FIG. 1 La négociation dans l'ensemble des systèmes de décision

Source: C. DUPONT (1990). *La Négociation: conduite, théorie, applications*: 28. Paris: Dalloz, 3^e éd.

D'une manière assez globale, on peut ainsi dire que le temps n'est plus de considérer la négociation comme *seulement* une analyse objective de *situation* (par exemple de «position»), ni à l'inverse comme *seulement* une analyse en termes strictement de *communication*. La négociation est authentiquement à la fois situation et communication. Les interactions entre ces deux dimensions sont d'ailleurs de plus en plus reconnues et approfondies. Il en est de même dans les négociations internationales (et même nationales) dans lesquelles il est vain de faire du phénomène transculturel une variable à part entière: dans la négociation, la culture est à la fois endogène à l'objet et exogène par rapport à l'objet.

- La compréhension de la négociation est facilitée si elle est envisagée comme un système qui fait entrer *cinq composantes* (avec leurs contenus et caractéristiques propres): les *acteurs*, la *structure* (objet et contexte dans un sens large), les *stratégies*, le *processus* et le *résultat*. C'est le modèle d'analyse qui a été finalement retenu après de nombreux échanges entre experts et professionnels dans le cadre du projet P.I.N. (*processes of international negotiation*) à Laxenburg près de Vienne. L'application de ce modèle à l'étude comparative concrète de plusieurs négociations (internationales il est vrai) a montré la validité de cette structuration.
- La cinquième idée-force est qu'il est vain - parallèlement à ce qui a été dit à propos des approches disciplinaires - de vouloir opposer *science* et *art* dans la négociation, comme il est vain d'ailleurs d'opposer *négociateur-inné* et *négociateur-appris*. Dans la mesure où il existe des constantes observées et empiriquement testées et des sous-modèles (qu'ils soient dérivés de la théorie de la décision ou de la recherche opérationnelle ou fondés sur la psychologie appliquée), il y a bien - qu'on le veuille ou non - un contenu «scientifique» dans la négociation. Mais ce contenu est loin d'expliquer à lui seul le processus et le résultat. La négociation est aussi (et avant tout) un art fait de don, mais aussi de compétence et d'expérience. Le postulat est que la négociation peut faire l'objet d'un *apprentissage*, combinant lui-même la richesse de la connaissance dans plusieurs domaines, l'apport critique de l'expérience et les processus d'acquisitions ou d'adaptations comportementales et techniques.
- Enfin - encore qu'il s'agisse ici plutôt d'une interrogation majeure que d'une idée-force - la réflexion est enclenchée sur la nécessité

de distinguer dans l'étude de la négociation trois dimensions - souvent confondues - qui sont cependant très différentes: la dimension *descriptive* (ce qui est observé dans les négociations concrètes et par rapport aux négociateurs en situation), la dimension *prescriptive* (autrement dit, les recommandations touchant essentiellement à l'efficacité des négociations et des négociateurs) et la dimension *normative* (ou *éthique*) qui pose des problèmes extrêmement difficiles. Ceux-ci sont réels, moins d'ailleurs en ce qui concerne les fondements «théoriques» (encore que certaines questions comme le concept d'«équité» sont loin d'être simples) que dans le développement d'une véritable *déontologie* de la négociation et des comportements des négociateurs. A cet égard, Fisher et Ury [1981] sont convaincus que leur approche est un premier pas vers un nouveau type de négociation et de négociateurs. Mais le jeu des contraintes, la diversité des situations et surtout l'extrême variété et la grande instabilité des comportements humains - comme le suggère le célèbre dilemme des prisonniers dont les enseignements ont, il est vrai, été tempérés par l'approche d'Axelrod [1970] - conduisent à s'interroger sur la possibilité et le contenu d'une éthique qui serait «universellement» reconnue... et surtout appliquée.

En définitive, il est clair que des progrès importants ont été obtenus dans la formulation des fondements de la négociation. Mais qu'en est-il des aboutissements pratiques?

3. IMPLICATIONS PRATIQUES

Pour exposer ce point, il est intéressant d'utiliser une métaphore, celle d'une boîte à outils. Traditionnellement, le négociateur a toujours disposé d'une telle boîte plus ou moins complète et plus ou moins utilisée à bon escient. Les apports récents - dont il a été question ci-dessus - ont-ils, et si oui comment, modifié la forme et le contenu de cette boîte? Nous allons essayer de montrer que la boîte est devenue une caisse: elle a gagné en hauteur et son contenu s'est sérieusement enrichi. Gagner de la hauteur, cela veut dire que les conceptions nouvelles tendent à clarifier et à intégrer des outils de stratégie dans la pratique du négociateur parallèlement à ses outils techniques et tactiques. Beaucoup de boîtes à outils de négociateurs donnaient à ces deux derniers instruments (les recettes) une importance première. Ceci est moins sûr aujourd'hui. Le contenu s'est également enrichi: de nouveaux outils sont apparus, d'anciens outils sont désormais mieux affûtés. On peut partir si

l'on veut avec une *boîte*, mais on dispose maintenant d'une véritable *caisse*.

Avant de regarder de façon plus détaillée cette évolution qui intéresse la pratique, il n'est pas mauvais de préciser le vocabulaire qui sera employé. Cette question de vocabulaire peut donner lieu à des polémiques sans fin. Qu'entend-on par stratégies, techniques ou tactiques de la négociation? Plutôt que de discuter du contenu exact de ces termes génériques appliqués ici à la négociation, il vaut peut-être mieux partir de l'observation que, dans la caisse à outils, les instruments peuvent être rangés dans une certaine hiérarchie:

- La *stratégie* est la démarche globale qui définit les grandes orientations de la négociation, les finalités de la mission du négociateur, les objectifs à atteindre, les scénarios possibles (compte tenu de l'environnement et de la partie adverse) et enfin les moyens, ressources et initiatives majeures dont il faut disposer et qu'il faut répartir au mieux.
- Les *techniques*, échelon intermédiaire - correspondant, par exemple, aux plans opérationnels d'entreprise -, définissent la manière de traiter l'objet de la négociation. Par exemple, va-t-on introduire de nouveaux éléments, des compensations, des contingences? Va-t-on isoler ou segmenter les items ou proposer de les regrouper en sous-ensembles susceptibles de permettre un échange?
- Les *tactiques* qui comprennent au fond tout le reste et qui concernent aussi bien des comportements que des actions. Les tactiques - dans lesquelles se rangent aussi les recettes - sont toutes associées à l'exécution. Elles sont guidées par les circonstances, le flair, l'habitude ou à l'inverse l'improvisation, l'opportunisme et elles sont liées aux anticipations que l'on a vis-à-vis des réactions que l'on constate chez la partie adverse.

Ainsi définie et ainsi classée (rangée), qu'apporte la nouvelle caisse à outils?

3.1 Outils stratégiques

Présentons les outils stratégiques d'abord. Non que la stratégie de négociation ait été ignorée des négociateurs. Il est absolument frappant, quand on se livre à une étude approfondie du Congrès de Vienne (1814-1815), de trouver de nombreux points de pertinence sur les aspects stratégiques de la négociation moderne, diplomatique ou commerciale. Ce qui est nouveau, c'est la clarification de la méthode et son intégration

dans la manière de négocier. Il n'est pas trop difficile de dresser une liste de ces apports en se rappelant qu'il s'agit ici de mise en application pratique et non plus de théorie. Voici quelques exemples:

- Si la plupart des négociateurs acceptent l'idée qu'il faut bien préparer une négociation, le progrès a consisté à mieux structurer la préparation en insérant la stratégie comme fil conducteur. La préparation commence ainsi par l'établissement d'un diagnostic stratégique (d'où part-on?) pour lequel il existe plusieurs modèles pratiques. Citons, par exemple, la méthode «OCEAN» qui consiste à explorer successivement l'Objet, le Contexte, les Enjeux de la négociation, les Asymétries de pouvoir qui en résultent et les caractéristiques (tempérament, styles, habitudes, etc...) du Négociateur. Vient ensuite la fixation des objectifs et leur éventuelle priorisation (où veut-on aller?). L'exploration stratégique (comment y aller?) peut être ensuite plus ou moins fouillée: là aussi, de nombreux guides existent qui facilitent (ou encadrent) la réflexion de l'équipe de négociation. Citons, par exemple, la méthode «STRATTIPAA», acronyme qui rassemble (dans le désordre) dix champs éventuellement pertinents (une préparation légère n'ira pas dans tous ces détails): Scénarios (par exemple: coopératifs ou distributifs), Terrain (par exemple: principes ou faits), solutions de Rechange, Alternatives ou options, gestion du Temps, choix des Techniques privilégiées, Initiatives majeures à prévoir (avant et pendant la négociation), Positions, type d'Accord (global, partiel, contingent, différencié) et préparation de l'Avenir. La détermination stratégique ouvre alors la voie aux problèmes ponctuels (et importants) d'organisation: lieu, temps, équipe, argumentation, démarrage et conclusion de la rencontre, etc.
- Une deuxième application est l'émergence graduelle de la notion de *meilleure alternative en cas d'absence d'accord*, ce qui peut se représenter par les sigles «3 A»², «MESORE»³ ou en anglais «BATNA»⁴. Le négociateur doit toujours avoir à l'esprit cette situation «3 A» qui fixe pour lui l'intérêt global que représente la négociation en cours et son issue recherchée. Stratégiquement, le négociateur doit-il s'efforcer d'élever la *valeur* de cette situation de

² Meilleure Alternative en cas d'Absence d'Accord.

³ Meilleure Solution de Rechange.

⁴ Best Alternative To Negotiated Agreement [Fisher et Ury 1981].

référence (celle dans laquelle il se trouverait faute d'accord) ou de réduire la valeur de la situation de référence de la partie adverse? Ce n'est d'ailleurs que dans ce sens global que l'on peut réellement parler de *point de rupture*, la position butoir pour chaque point isolé n'ayant un sens (hormis la notion de zone de résistance) qu'en fonction de la valeur globale de l'accord (ce qui apparaît d'ailleurs nettement dans la «négociation par paquet» où ce qui compte est la valeur globale du paquet, non de tel ou tel point isolé).

- Y-a-t-il de «bonnes» ou même de «meilleures» stratégies de négociation? Les études empiriques récentes (fondées en est vrai essentiellement sur le dilemme du prisonnier) sembleraient préconiser la stratégie de la réplique ouverte et raisonnée (*tit for tat*): cette stratégie préférentielle est à prédominance *coopérative* (mais elle incorpore les sanctions au cas où la confiance que cette orientation suppose ne serait pas - ou plus - réciproquée).
- Une application des conceptions modernes de la négociation concerne la manière de maîtriser le processus de *concessions*. Trop souvent la négociation est envisagée comme une marche quasi-symétrique de concessions; si cette démarche peut effectivement être observée en pratique, il faut aussi bien voir qu'il existe une alternative souvent plus satisfaisante pour le négociateur: il s'agit de la capacité de créer des solutions innovantes pouvant se substituer à la concession proprement dite. Les auteurs modernes parlent alors de *reconfiguration* de la situation. Les termes même du problème sont reformulés de telle manière qu'une issue mutuellement favorable devient possible.
- L'analyse et le maniement du *rapport de forces* peuvent être améliorés grâce à l'approche qui consiste à définir le pouvoir comme une résultante de la dépendance réciproque [Bacharach et Lawler 1981]. Le négociateur «A» augmente son pouvoir sur «B» dans la mesure où il est capable de réduire sa dépendance vis-à-vis de «B» et d'augmenter celle de «B» vis-à-vis de lui. Additionnellement, le pouvoir est augmenté dans la mesure où la valeur de l'issue pour «B» augmente (ou celle pour «A» diminue).
- Une dernière illustration de l'intégration stratégique dans la négociation peut être dérivée de la célèbre approche de Fisher et Ury [1981] concernant la «négociation sur principes» (ou *négociation raisonnée*). Cette approche est fondée sur quatre principes que le négociateur est appelé à suivre: séparer les problèmes des per-

sonnes, s'attacher plus aux intérêts et enjeux qu'aux positions affichées, rechercher des options d'intérêt commun et faire appel à des critères objectifs. Le succès mondial de cette approche s'explique par l'orientation normative et un malaise souvent ressenti par l'observation de négociations dominées par le conflit, la dramatisation, la mauvaise foi, l'incapacité de s'orienter vers des voies nouvelles et la recherche obstinée du seul intérêt individuel dans une optique de . Une telle approche mérite donc d'être encouragée mais il ne faudrait pas que le négociateur - surtout s'il n'est pas aguerris ou expérimenté - tombe dans le danger de l'«angélisme».

Nous nous sommes étendus un peu longuement sur l'approche stratégique parce qu'elle a sans doute des applications pratiques nouvelles pour le négociateur d'aujourd'hui, et ceci quel que soit le domaine concerné. Aussi peut-on simplement survoler les deux autres dimensions: les techniques et les tactiques. Les avancées dans ces deux dimensions sont d'ailleurs moins importantes que dans la dimension stratégique.

3.2 Outils techniques

Au niveau des techniques (manières de traiter l'objet), le renouvellement des idées a cependant apporté des améliorations dans les méthodes applicables au terrain. Certes, de tout temps, les négociateurs ont distingué la technique du découpage point par point de celle de l'échange à l'intérieur d'un «paquet» de négociation («donnant-donnant»), deux techniques de base qui ont chacune leurs avantages et leurs limites (et qui sont susceptibles de plusieurs variantes). Un diplomate-écrivain [Walder 1958] a aussi rappelé dans son ouvrage que la technique du «faux pivot» ne date pas d'aujourd'hui. Il est vrai aussi que la technique de l'élargissement comme celle de la segmentation (et d'autres techniques plus secondaires: globalisation, bilan, scénarios-catastrophes) sont connus depuis longtemps. Ce qu'ont apporté les tendances nouvelles est l'analyse plus systématique des *possibilités* et des *conditions optimales* de leur emploi. Un des meilleurs exemples est le progrès dans le concept d'élargissement et dans les applications pratiques en découle.

Lax et Sebenius [1986] ont présenté des suggestions intéressantes à ce sujet, liées à l'idée que la négociation est à la fois création de *valeur commune* et lutte pour l'*appropriation des gains*. Ils ont en particulier évoqué les potentialités qui résultent des différences, entre négociateurs, des perceptions et des attentes en ce qui concerne les valeurs échangées, les anticipations, les attitudes vis-à-vis du risque, l'impor-

tance du temps, les synergies entre différentes options, les économies d'échelle, etc.

3.3 Outils tactiques

Dans le domaine des tactiques - dont un répertoire à la manière des ouvrages: *la négociation de A à Z* conduit à en énumérer une centaine - rien n'est bien nouveau sous le soleil. Rien sauf peut être une meilleure compréhension de l'aspect *comportemental*. A cet égard, le négociateur moderne ne doit pas ignorer les aspects positifs d'approches nouvelles, d'ailleurs à la mode, telles que l'analyse transactionnelle, la PNL ou la neuropsychologie. Mais encore faut-il prendre garde à la difficulté concrète d'appliquer ces approches en situation: elles ne sont réellement opérationnelles qu'après un long et méticuleux entraînement.

Reprenons, pour résumer, notre métaphore: notre boîte à outils est bien devenue une véritable caisse. Ce ne sont pas les outils qui manquent au négociateur, le vrai problème est - comme le langage - celui du bon usage, c'est-à-dire de l'heureuse combinaison du don, de l'apprentissage, de l'expérience et du jugement (qui est souvent le *bon sens*).

4. NEGOCIATIONS D'ENVIRONNEMENT

Au terme de ce panorama, quels enseignements peut-on tirer en ce qui concerne les négociations portant sur l'environnement? Nous basant sur les travaux du programme P.I.N. (très engagé dans ce domaine) et ceux de Mermet [1990], nous pouvons retenir quelques points intéressants, directement inspirés des remarques précédentes, et notamment des six idées-forces présentées dans la première partie.

Les négociations d'environnement - un champ relativement nouveau et appelé à se développer largement - constituent un bon exemple de la nécessité de définir - c'est-à-dire de délimiter - la négociation d'une manière rigoureuse. En effet, de telles négociations surgissent à propos de situations qui font appel à plusieurs modes de décision. Au départ, il s'agira souvent d'expertise ou d'affrontement ou encore de décision purement hiérarchique. Mermet parle aussi - avant la négociation - d'*actes stratégiques* (fait accompli, irréversibilités) et ce n'est qu'à certains moments - dans une suite très variable d'épisodes - que les acteurs entreront dans une phase de négociation; ce sera le cas quand, conscients de leur interdépendance malgré l'existence simultanée de divergences d'interprétation, d'intérêts, de contraintes, etc., ils décideront en commun de s'engager dans une démarche - un mode particulier de décision - qui

suppose l'intention réciproque de trouver une issue (même partielle, même temporaire) mutuellement acceptable. Dès lors que la négociation est enclenchée, elle contraint les acteurs à suivre un code non écrit de certaines conduites, voire de procédures et à adopter des comportements - où certes les pouvoirs ne sont pas absents - visant en définitive à l'obtention d'un accord. Nous référant aux notions évoquées plus haut de situation «3 A» ou de «BATNA», il s'agira que chaque acteur en définitive puisse évaluer cet accord comme étant - toutes considérations réunies - supérieur à la situation alternative dans laquelle cet acteur se trouverait si l'accord ne pouvait ou n'aurait pu se faire.

Par rapport à la deuxième idée-force, il est clair que les négociations d'environnement comporteront à la fois des éléments *conflictuels* et des éléments *coopératifs* et qu'il en résultera une orientation plutôt dans un sens ou plutôt dans l'autre. Exprimé sous une autre forme - dans le langage de Lax et Sebenius [1986] - la négociation sera à la fois création de valeur commune et lutte pour l'appropriation dans la répartition des gains. Dans bien des cas, la prédominance conflictuelle risque de dominer car - citant de nouveau Mermet - l'acteur défendant l'environnement aura la position d'un «demandeur» de remise en cause d'un «régime» existant; mais s'il veut avancer - et même s'il procède par pressions successives - il lui faudra négocier, donc échanger, ajuster, «reconfigurer». Dans la démarche de négociation, les acteurs ne pourront éviter de se positionner vis-à-vis des dilemmes et d'y adapter stratégies, techniques et tactiques. Ces dilemmes - faut-il le rappeler - ne se résument pas à deux ou trois aspects, mais ils concernent de très nombreuses dimensions (tab. 2).

La troisième idée-force rappelait que le négociateur d'aujourd'hui ne doit pas s'inspirer d'une seule approche telle qu'elle découle de l'expérience des diplomates, des psychologues, des théoriciens des jeux, des pragmatiques, etc., mais qu'il faut plutôt *combinaison* ces divers enseignements. La négociation d'environnement a ainsi des *spécificités* qui tiennent à son objet, à son contexte propre (comme par exemple la difficulté de coordination entre les acteurs impliqués dans ces différends), à la nature des divergences en termes de valeurs et d'objectifs, à l'imbrication éventuelle dans des considérations politiques, sociologiques, économiques et internationales. Mais cette négociation nécessairement complexifiée par toutes ces caractéristiques situationnelles est aussi communication, relation, psychologie. Dans un autre ordre d'idée, plus organisationnel, la négociation d'environnement se rapprochera plus de la négociation de conférence que de la négociation bilatérale. Les entreprises et les organisations qui sont parties prenantes à ces négociations auront donc tout intérêt à s'inspirer de ce que l'on sait des *né-*

gociations multilatérales et des *négociations sociales*, du type des négociations collectives.

TABLEAU 2 Les thèmes du dilemme du négociateur

INSTAURATION DU CLIMAT BASE DE LA RELATION CIRCULATION ET QUALITE DE L'INFORMATION CONTRAINTES IMPOSEES A LA PARTIE ADVERSE
OUVERTURE TECHNIQUES PRIVILEGIEES STRATEGIE DES CONCESSIONS TRAITEMENT DU CONTENU LANGAGE ARGUMENTATION
ORIENTATION GENERALE AVENIR

Par référence à la quatrième idée-force les négociations d'environnement mettent en jeu une dynamique qui peut s'analyser en termes d'acteurs, de structure, de stratégies, de processus et de résultat. Nous pouvons prendre l'exemple des négociations inter-gouvernementales au sein de la C.I.P.R. (Commission internationale pour la protection contre la pollution du Rhin) qui vient d'être étudiée en détail par le projet P.I.N. Etudiant les acteurs, on peut ainsi mettre en évidence non seulement les délégations, mais la C.I.P.R. elle-même, les groupes d'experts et les tiers; cette exploration conduit à examiner si, par exemple, comme dans toute négociation pluri- ou multilatérale, des phénomènes de coalition sont apparus, pourquoi et avec quelles conséquences. En termes de structure, ces négociations font apparaître la multiplicité des points de discussion, leur plus ou moins grande connexion; elles font aussi appa-

raître l'importante distinction entre les négociations «au sommet» au sein de la Conférence inter-gouvernementale et les processus de pré-négociations et d'expertise au sein des groupes de travail et de l'activité quotidienne de la Commission de Coblenz. Le diagnostic stratégique est particulièrement éclairant quant au comportement observé des acteurs avec notamment leurs priorités respectives. Le processus de négociation met en évidence des phases typiques de négociation mais avec des allers et retours et des épisodes changeants de conflictualité et de coopération; il met aussi en évidence les techniques et tactiques classiquement suivies dans les négociations de conférence avec - de nouveau - cette ambivalence entre le conflit et la coopération, mais avec finalement - dans ce cas - la prédominance de ce dernier aspect. Les facteurs culturels ont aussi joué mais d'une manière, semble-t-il, nuancée et non décisive, à moins qu'on y inclut le sentiment partagé d'une responsabilité commune qui explique en définitive l'accord qui a pu se faire sur un programme d'action, c'est-à-dire sur un résultat finalement positif.

Les négociations d'environnement n'échappent pas à la considération - cinquième idée-force - que la négociation est à la fois *science* et *art*. Mermet [1990] a bien montré ce qu'il faut en déduire sur l'approche de la formation et de l'apprentissage: monographies détaillées, formalisation du processus, cas et simulations. De telles méthodes combinent l'analyse systématique (avec, comme fin, la découverte de paramètres pertinents) et l'observation pragmatique de situations isolées.

Enfin, on peut encore faire référence à la distinction entre approche descriptive, prescriptive et normative. En ce qui concerne notamment l'aspect prescriptif - le plus important pour le praticien - Mermet insiste sur l'apport des connaissances existantes qui sont loin d'être négligeables aussi bien en ce qui concerne la compréhension générale du processus, de ses fondements, de ses phases, de ses dilemmes que par rapport à la préparation, à l'usage à bon escient des stratégies, des techniques et des tactiques (par exemple la manière de se comporter, d'argumenter, de provoquer le mouvement, de sortir d'un blocage, de concéder avec habileté, de conclure, etc.). Il rappelle par exemple l'importance des procédures, l'utilité de choisir le bon terrain (se référant à Fisher et Ury, il évoque l'intérêt pour le défenseur de l'environnement de faire ressortir les principes et les critères objectifs), l'importance aussi de bien connaître les processus de négociations multilatérales et enfin le rôle important des solutions imaginatives et novatrices: souvent les seules capables - au-delà des processus classiques d'échanges de concessions - d'orienter la rencontre vers une issue favorable.

L'exemple des négociations d'environnement montre bien les apports qu'une meilleure connaissance des fondements - même simple-

ment théoriques - de la négociation peut offrir au professionnel soucieux avant tout d'efficacité.

Les opinions divergent sur l'ampleur, le rythme et la pertinence des contributions futures que la recherche sera susceptible d'apporter aux professionnels, experts et praticiens. Mais il est frappant de constater qu'aux Etats-Unis surtout - mais en Europe aussi - beaucoup d'énergie et d'efforts sont depuis quelques années alloués pour l'avancement de la discipline. N'est-ce pas là un indice que des espoirs sérieux sont permis?

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

AXELROD, R. 1984. *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books.

_____. 1970. *Conflict of interest*. Chicago: Markham.

BACHARACH, S., et E. LAWLER. 1981. *Bargaining*. New York: Jossey-Bass Publishers.

_____. 1980. *Power and politics in organizations*. New York: Jossey-Bass Publishers.

DUPONT, C. 1990. *La Négociation: conduite, théorie, applications*. Paris: Dalloz, 3^e édition.

FISHER, R., et W. URY. 1981. *Getting to Yes: negotiating agreement without giving in*. Boston: Houghton Mifflin.

LAX, D.-A., et J.-K. SEBENIUS. 1986. *The manager as negotiator*. New York: The Free Press.

MERMET, L. 1990. Intervention au colloque de Lille. Novembre 1990.

SHELLING, T. 1960. *The strategy of conflict*. Cambridge, Ma: Harvard University Press.

WALDER, F. 1958. *Saint-Germain ou la négociation*. Paris: Gallimard.

PEUT-ON SE FORMER À LA NÉGOCIATION?

Lionel BELLENGER

1. INTRODUCTION

Négociier évoque, quand on en parle, les grands rendez-vous de l'actualité politique et sociale; la négociation renvoie à la diplomatie et à ses discussions souvent laborieuses autour du tapis vert. La négociation reste étroitement liée à la violence: au-delà du pacifisme formel, poli et ritualisé des échanges, plane la menace de la guerre, du conflit, des tensions, des disputes, des refus, de la «porte qui claque» bref, de la rupture et de la crise.

Quand, dans la vie de famille, il s'agit de choisir un lieu de vacances, de savoir si on va au bord de la mer, au bord d'un lac, à la montagne ou à l'étranger, de décider si on va vivre en appartement ou en maison individuelle, quand on cherche à se mettre d'accord sur l'idée d'avoir un deuxième enfant, quand, dans l'entreprise, il est question de

rémunérations, de politique salariale, quand dans la vie de tous les jours, on participe à l'assemblée des copropriétaires, on peut dire qu'à chaque fois, la négociation s'impose. On ne prononce peut-être pas le mot, car il est très souvent remplacé par le mot «négociation»: on discute pour savoir si la semaine prochaine on va à tel endroit, on discute pour savoir s'il est bon d'ouvrir une filiale, on discute au sujet de la date de la prochaine réunion, mais ne nous leurrions pas, à chaque fois que nous disons «on va discuter pour savoir si», nous nous engageons en fait dans un véritable processus de négociation, avec à la clé un échec, une réussite ou un accord plus ou moins satisfaisant. Mais peut-on se former à la négociation? Cinq éléments de réponse sont à considérer à ce sujet.

2. PRÉPARATION

La première des pistes pour se former à la négociation ou pour être mieux à même de vivre une négociation au sein d'un groupe, c'est la *préparation*. Il y a souvent beaucoup de naïveté vis-à-vis de cette préparation à la négociation, car la négociation n'est pas une situation de conversation à bâtons rompus. Il faut sortir de l'idée que négocier c'est simplement discuter, avec plus ou moins de bonheur ou de succès, espérer à un moment donné que l'ouverture va se produire et que l'on va trouver une solution quelque part. La négociation suppose effectivement une préparation, c'est-à-dire un travail préalable d'expertise, de rassemblement d'un certain nombre d'éléments d'approfondissement. La négociation, sur ce plan, est extrêmement exigeante, en tant que pratique sociale, pratique de groupe; combien de gens échouent par impatience, précipitation, dans des conduites de réunions, parce qu'ils arrivent en croyant qu'avec un minimum d'éléments de préparation, ils vont trouver une solution avec des partenaires ou des adversaires. On a là une forme de disqualification assez courante: on n'est pas préparé, on n'est pas crédible, on n'a pas suffisamment d'éléments et, comme par hasard, l'évolution vers la solution devient extrêmement difficile. Les progrès en négociation commencent donc très souvent par une prise de conscience de cette capacité que nous pouvons avoir:

- à faire des estimations;
- à préparer un argumentaire et un étayage à nos propositions.

On dit que le travail du négociateur, c'est d'abord un *travail avec lui-même*, une exigence vis-à-vis de lui-même. L'analyse des scénarios, l'étude du rapport de force, l'étude du moment, l'étude du lieu, la connaissance des rites et des conventions font que parfois, quand il y a

défaillance sur ce plan, il y a échec garanti. On rapporte à titre d'exemple l'échec, en 1974, d'un ministre des PTT qui a fait un passage assez rapide au gouvernement français, par le simple fait qu'il a invité, pour une première rencontre avec les syndicats, ses partenaires dans une autre salle que celle du conseil d'administration, ce que ces derniers ne lui pardonnèrent jamais. C'est toujours la goutte d'eau qui fait déborder le vase.

En résumé, il faut du savoir-faire, de la préparation et de la lucidité par rapport à tous ces éléments, y compris en termes de rituels vis-à-vis des gens que l'on va rencontrer. Ce travail de préparation paraît un élément tout à fait significatif et vital pour la formation du négociateur: consulter autour de soi, écouter, s'appuyer sur un certain nombre d'éléments d'études que l'on aura pu réunir.

3. FORMATION A L'ÉCOUTE

Deuxième élément concernant la formation à la négociation: la formation à l'*écoute*. Patience, questionnement, écoute active, travail de régulation, faire dire, plutôt que dire sont les qualités du négociateur. Le négociateur naïf se caractérise le plus souvent par un comportement de «passage en force». Il veut dire d'abord, submerger, l'emporter peut-être. Le fantasme de l'emporter très vite et très tôt rappelle la précipitation d'une équipe de football qui s'acharne pour marquer et dissiper son anxiété. Mais *mener*, comme on dit dans le sport, n'est pas forcément bien jouer et encore moins gagner au bout du compte. Donc, c'est un travail de régulation et d'écoute. On dit souvent dans les stages de formation que le négociateur, pendant le temps le plus long possible, devrait plutôt fonctionner comme un *radar*, entendre tous les messages qui lui sont envoyés, y compris ceux du non-dit, y compris les allusions, les références, les valeurs de l'organisation, celles qui ne parlent pas toujours très fort et celles qui parlent à travers les propos de l'autre.

Cette formation à l'écoute est un *travail sur soi*, destiné à sentir ce que l'on peut dire et ce que l'on ne peut pas dire, selon l'avancement de la négociation. Autrement dit, c'est un travail de prudence (ne pas dire trop vite). Un des poisons en matière de négociation, c'est la *réactivité*. On a en effet souvent tendance à réagir trop vite par rapport à l'autre, à réagir pour réfuter, disqualifier, se défendre. Impossible alors de ménager un espace d'échange, avant que l'on puisse engager des propositions ou des solutions. Il faut souligner, sur ce plan, l'influence néfaste des médias. En effet, ceux-ci contribuent à donner pour seules références du dialogue, celles du débat, de la polémique et du duel. La re-

production des comportements véhéments au cours d'une négociation réduit les possibilités de consultation, d'écoute et d'ajustement. En fait, les médias ne mettent jamais en scène une négociation, mais plutôt des confrontations.

La *projection* fait également partie des poisons de la phase dialogue, consultation et écoute au début de la négociation. Entendre l'autre à travers sa propre grille, projeter, poser des questions suggestives, inciter, alors qu'on devrait chercher à comprendre, tout ceci nuit à l'é-change.

Consultation et tour de table constituent une phase dont bien des négociateurs se plaignent qu'elle a été escamotée. Pire, combien de fois entend-on: « On ne nous a pas consultés»; on s'est engagé d'entrée dans une polémique, dans un débat, dans un affrontement sur des positions de principe et il n'y a pas eu vraiment de consultation, d'écoute active, de recherche à un moment donné hors de toute solution des attentes et du point de vue de l'interlocuteur. Ce travail exige un recul, une distance, un *savoir entendre* et il est vrai que la maturité personnelle est alors mise à contribution. Trop de vulnérabilité, trop de dépendance, rendent souvent impossible une réelle écoute.

4. ENGAGEMENT ET DÉTERMINATION

Troisième élément à cultiver pour développer le savoir-faire du négociateur: la culture de l'*engagement* et de la *détermination*, la culture de l'*oser dire*. Quand la consultation s'est engagée et a été fructueuse, les négociateurs (ou l'un des négociateurs) vont devoir s'engager, à un moment donné tout au moins, vers des solutions, des éléments de résolution. Ici, les conditions d'exigence sont différentes; on va trouver comme dispositions favorables, la *clarté par rapport à soi-même*, la consistance (consistance au sens de «mettre en accord les paroles et les actes»), la crédibilité et la cohérence des solutions qu'on préconise (dire juste, étayer ses positions), la transparence dans le raisonnement (de manière à montrer ce qui fait que l'on aboutit à telle proposition ou à telle suggestion). En cultivant cette force d'engagement, le négociateur va jouer un rôle d'entraînement conduisant le groupe vers des solutions au problème. Les solutions seront encore meilleures si cet effet d'entraînement prend en compte l'autre et les fruits de la consultation. La vraie réussite dans la négociation s'opère quand on ose s'engager tout en étant capable d'intégrer un certain nombre des éléments de l'autre. Donc oser dire, oser s'engager, faire preuve d'une certaine détermination, prendre l'initiative, promouvoir, par des solutions en rapport avec ce qui a été

échangé au sein du groupe, constitue incontestablement l'un des points forts de tout négociateur.

5. GESTION DE LA MARGE DE MANOEUVRE

Quatrième caractéristique de la formation à la négociation: la manière dont on gère ce que l'on appelle la *marge de manoeuvre*, c'est-à-dire la limite où on accepte d'aller, et la connaissance de ce que l'on cherche à obtenir. Négocier, c'est *faire évoluer* des positions, et non pas venir avec une solution toute faite et la promouvoir. C'est créer un certain nombre de conditions propices et trouver quelque part le point de rencontre avec l'interlocuteur; c'est accepter de trouver une solution parfois novatrice tant qu'elle est dans un cadre donné. Cette notion de *cadre* devrait d'ailleurs se substituer à la terminologie de *marge de manoeuvre* par trop «guerrière». Etre effectivement au clair avec ce cadre donne beaucoup plus de liberté au négociateur, beaucoup plus de sécurité personnelle pour entendre l'autre, pour entendre sa différence et chercher à faire un bout de chemin avec lui. Très souvent, et nous le voyons dans le domaine commercial comme dans le management, le fait d'avoir mis la pression sur quelqu'un, le fait de s'être «mobilisé» comme on le dit souvent, de façon excessive, sur un objectif obligatoire, aliène le négociateur, diminue son écoute et rend quasiment impossible un point de rencontre. Un négociateur doit donc se doter d'un cadre, d'un ensemble de moyens pour aller à la rencontre d'un groupe ou d'une autre personne, et c'est là que réside une marge de progression assez importante. Il y a très souvent chez les négociateurs, une idée plus ou moins précise, mais il y a une intention rapide d'aboutissement. Elle rend caduque l'idée même de négociation qui est la production d'une solution nouvelle, novatrice, acceptable dans le domaine du possible par accouchement progressif. Je crois qu'on comprend mieux la négociation quand on a admis que sa propre satisfaction, au terme d'une négociation, n'est pas étrangère à la satisfaction de l'autre. Sentir son désir vers la satisfaction de soi et de l'autre met sur la voie pour trouver une solution dans le domaine du possible. «Idylisme»? Je ne crois pas. Réalisme? Passion? Sûrement! Evolution parfois laborieuse aussi; crise, tensions à certains moments, nécessité également de couper court, de prendre le temps d'une pause, de retrouver son partenaire ou ses interlocuteurs dans d'autres circonstances. Tant que j'ai mon cadre, tant que je sais jusqu'où je peux aller, tant que j'ai une confiance optimiste dans la possibilité de trouver une résolution, à partir de ce moment-là, je crois que je fais preuve d'une certaine *maturité* de négociation.

6. PASSAGE A L'ACTE

Cinquième critère qui paraît significatif dans le domaine de la négociation: la nécessité, à un moment donné, du *passage à l'acte*, c'est à dire de trancher, d'arrêter la discussion et donc de perdre une possibilité de liberté, qui aurait pu encore améliorer la solution. Tout négociateur a vécu et vit forcément cette situation, qui consiste à inscrire la décision dans une temporalité, et à décider. Il faut bien pouvoir dire: , qu'il s'agisse d'un arrangement au sein d'un groupe, d'une loi, ou d'une décision normative. Cette préparation au passage à l'acte, cette rencontre avec l'acte de décider est également l'un des déficits que nous rencontrons chez certaines personnes. Aujourd'hui, on trouve souvent une parole «molle» et la langue française sur ce plan offre des ressources assez extraordinaires: «on va essayer», «on va s'efforcer», «on va voir ensemble», «on va réétudier», «il faut que je réfléchisse».

Conclure une négociation, c'est l'apprentissage du *plan d'action*, de la formulation d'un accord. Le passage par l'écrit par exemple, rouvre la négociation parfois pour un mois, parce que la parole est *approximative*. Quand on écrit les choses, comme dans les négociations qui débouchent sur un contrat, il faut souvent renégocier ce qui avait paru pratiquement acquis par la parole, parce que l'écrit a tendance à figer les choses beaucoup plus et à révéler leur imprécision. En ce sens, la négociation apparaît comme un savoir-faire: celui de maîtriser la difficile épreuve du passage à l'acte, où, au lieu de s'enliser dans la discussion, on aboutit à quelque chose qui a une valeur contractuelle. La négociation renvoie à une pragmatique de la communication, c'est-à-dire à une *volonté constructive*, celle qui consiste à créer ou fabriquer quelque chose, et non pas à rester au niveau du débat d'idées. De plus, on devrait garder en mémoire qu'on convainc rarement quelqu'un en lui démontrant qu'il a tort.

7. NÉGOCIATION ET «CONJONCTION DES DIFFÉRENCES»

On comprend mieux ainsi les principales règles de la négociation:

- qualité de préparation;
- qualité d'écoute;
- qualité d'engagement;
- capacité à gérer une marge de manoeuvre;
- capacité à passer à l'acte.

Ces éléments s'acquièrent progressivement et font en sorte que la négociation peut apparaître véritablement comme une réponse à ce qu'André de Peretti appelle «la conjonction des différences».

La négociation est donc un outil, une manière d'être qui fait que l'on peut effectivement établir la conjonction ou le rapprochement des différences, sans neutraliser pourtant cette différence ou sans l'aliéner à une autorité, à un pouvoir; même si, au fond, négociateur c'est forcément perturber l'ordre quelque part.

Sennet, reprenant une phrase de Gide, disait que:

«négociateur, c'est toujours quelque part mettre en abîme la solution de l'autre» [Sennet 1980];

c'est-à-dire, faire en sorte que la solution de l'autre soit *relativisée*. Ainsi, la capacité du négociateur va consister à ne faire qu'une proposition. Il reste à la valider et, éventuellement, à se mettre bien sûr sur le chemin de la transformer, de la réaménager et de l'actualiser.

La négociation est une *communication à risque*. Il n'y a pas d'illusions à se faire: elle aboutit soit à un *compromis*, soit à une *concession*, soit à des *compensations*, soit à des *novations*, c'est-à-dire des solutions qui se sont imposées à travers l'échange que personne ne possédait avant et qui sont donc les véritables produits de l'*interaction*.

Très souvent, la négociation évolue entre compromis et concession. Tout se passe comme si, lorsque des gens sont en négociation, il y avait une baisse sévère de la créativité. Les négociateurs campent trop sur des positions. Selon un auteur américain, la négociation c'est avant tout une *charade*, dans la mesure où la solution est toujours écrite quelque part dans le rapport de force et dans la mesure où les négociateurs passent leur temps à essayer de découvrir la solution qui était presque inhérente, et peut-être inévitable.

En deuxième lieu, la négociation est, pour cet auteur, comparable à un *art* fait d'un certain tact, d'un certain usage, d'une certaine capacité de souplesse et de talent dans la manière de communiquer.

Dans une troisième perspective, c'est aussi pour lui un *marchandage* parce qu'il y a des compensations qui s'échangent (troc par exemple), que ce soit à l'école, dans nos organisations ou dans la vie des entreprises. La négociation est un véritable *processus de découverte et d'apprentissage*, qu'elle relève de l'affrontement ou qu'elle relève de la coopération. Beaucoup de gens qui viennent à nous avouent que la négociation leur a permis de tirer des enseignements sur eux-mêmes, sur leur manière de se comporter dans des situations de crises, de tension. C'est souvent dans une situation de négociation que nous nous révélons à nous-mêmes. En ce sens, négociateur c'est un peu comme négociateur un

virage avec sa voiture, c'est «faire avec» un certain nombre de paramètres, c'est croire en soi, mais c'est croire aussi dans le matériel, dans la technique, dans le fait que des pièges peuvent se produire et qu'on aura des réponses appropriées. C'est reconnaître aussi que la négociation n'est pas une *science exacte*. En tant que formateurs, nous devons être prudents et vigilants et énoncer un certain nombre de risques et de comportements dont on peut dire que s'ils se produisent, la négociation a plus ou moins de chances de réussir. C'est tout.

La négociation c'est aussi, sur le plan psychologique, la prise de conscience de la valeur d'*estime*, de loyauté et de respect de l'interlocuteur. Négocier avec quelqu'un c'est aussi, de façon visible, voire transparente, opérer une certaine lecture de ses aliénations, de ses interdits, un repérage de son histoire personnelle. Nous procédons de plus en plus souvent, pour cette raison, par étude de cas, par récit. La formation à la négociation supporte très bien la mise en situation de jeux, les récits de choses vécues, la confrontation avec des négociations connues, le commentaire de certaines négociations auxquelles des personnes ont participé, pour arriver progressivement à une prise de conscience. Cette aide extérieure, en miroir, que le formateur peut apporter par rapport à sa propre pratique, fait que la négociation ne s'enseigne pas au sens étroit du terme, mais *elle se vit*. Le formateur imagine des situations de négociation avec ses stagiaires, augmente donc l'expérience sous contrôle et avec un moindre risque tout en créant les conditions du développement personnel en toute liberté.

8. SYNTHÈSE

Je crois que l'un des profits d'une formation à la négociation déborde la pratique de la négociation. Elle permet de *mieux se situer*. Les cas permettent de mieux comprendre qu'une idée n'a de valeur que quand on l'a confrontée à celle des autres; sortir de l'égoïsme, c'est sortir de l'idée que l'on a en soi. Aller l'apporter auprès des autres est au centre même de l'acte de négociation.

Au-delà des disqualifications, des tensions et des moments difficiles, la négociation reste une école de *tolérance* dans laquelle tous sont admis, néophytes ou spécialistes.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

BELLENGER, L. 1984. *La négociation*. Paris, PUF, coll. «Que sais-je».

_____. 1990. *Stratégies et tactiques de négociation*. Paris: ESF, librairies techniques.

_____. 1991. *Les outils du négociateur*. Paris: ESF, librairies techniques.

SENNET, R. 1980. *La famille contre la ville*. Paris: Recherches.

***NÉGOCIATION COMME INSTRUMENT
DE MANAGEMENT DANS L'ENTREPRISE***

Alexander BERGMANN

Les lignes qui suivent visent à apporter quelques éléments de réflexion liés à l'usage de la négociation dans le cadre des activités et de la gestion d'une entreprise. Elles mettent l'accent sur deux types de questions: quand utiliser la négociation et comment l'utiliser.

1. QUAND RECOURIR À LA NÉGOCIATION?

Dans le monde de l'entreprise, comme ailleurs, le terme de négociation est souvent employé abusivement. Il est alors utilisé indifféremment pour toutes les relations internes et externes à l'entreprise, sans considération relative aux objectifs et aux intérêts en jeu ni à la nature des échanges.

Nous aimerions limiter le terme de négociation aux situations où les parties en présence poursuivent des objectifs qui sont au moins partiellement divergents et où elles ont des intérêts qui ne sont pas identiques. Nous nous intéressons donc aux situations où il y a un potentiel de conflit et où les parties cherchent à résoudre ce conflit par un marchandage et tentent de parvenir à un accord.

1.1 Négociation et relations internes

La négociation est le moyen préféré pour résoudre des différends et des conflits au sein de l'entreprise. Ceci est valable pour toutes les situations où un des partenaires ne peut pas imposer sa volonté à l'autre ou aux autres. De telles situations peuvent se présenter entre individus ou entre groupes.

Dans le premier cas, il peut y avoir recours à la négociation lorsqu'il s'agit de *négocier*:

- des objectifs de production ou de vente pour l'année à venir entre un supérieur et son ou ses subordonnés;
- un changement dans les conditions de travail;
- une approche commune entre collègues, face à une situation donnée;
- la résolution d'un conflit qui entrave la bonne marche de l'entreprise.

Dans le second cas, la négociation peut intervenir pour:

- établir le budget de l'entreprise;
- déterminer les modalités d'une restructuration ou d'une collaboration entre différents départements de l'entreprise;
- arrêter certaines politiques propres à l'entreprise.

1.2 Négociation et relations externes

Dans les relations de l'entreprise avec l'extérieur, les exemples de négociation les plus communs sont:

- la négociation collective avec des syndicats sur les conditions de travail et de rémunération des salariés;
- la négociation commerciale avec des fournisseurs ou des clients sur la quantité, la qualité et le prix de biens ou de services.

Ceci dit, qu'il s'agisse de relations internes ou externes, la négociation est très fréquente, voire omniprésente, dans la vie d'une entreprise.

Il n'est pas concevable d'être gestionnaire sans maîtriser les tenants et les aboutissants de la négociation.

Cependant, toutes ces situations font référence à des types de négociations différents, lesquels font appel à des approches et à des rituels qui leur sont propres.

Une négociation entre individus qui n'ont pas le même statut dans la hiérarchie ne se mène pas de la même façon qu'une négociation entre collègues. De même, une négociation entre individus est distincte d'une négociation entre groupes. Le nombre de parties en présence, la présence ou l'absence de tiers, de spectateurs plus ou moins intéressés, sont des éléments d'une importance considérable. En outre, l'existence de procédures qui ont fait leur preuve et d'instances de médiation et d'arbitrage déterminent la nature de la négociation. Enfin, une négociation qui réunit les partenaires ad hoc une seule fois sur un sujet qui est unique se déroulera d'une autre manière qu'une négociation entre partenaires, qui se retrouvent fréquemment autour d'une table de négociation pour traiter de sujets analogues.

De même, une négociation distributive (portant par exemple sur les salaires ou sur des affectations budgétaires) nécessite une démarche différente d'une négociation intégrative (portant par exemple sur la définition d'une stratégie ou sur la participation des salariés à la gestion de leur entreprise).

Plutôt que de décrire ces différentes approches en mettant en exergue leur spécificité, les lignes qui suivent cherchent à présenter les points communs aux différentes négociations. Ces points sont offerts comme des conseils qui, quand ils sont suivis, devraient permettre d'aboutir à un accord.

2. COMMENT NÉGOCIER? OU QUELQUES CONSEILS POUR LE NÉGOCIATEUR

2.1 Bien se préparer

Il s'agit, dans un premier temps, d'*étudier la situation*. Celle-ci est fondamentale car elle détermine pour une large part le type de comportement des parties et par conséquent l'issue de la négociation. Pour ce faire, il s'agit de chercher à obtenir toutes les informations qui permettent de connaître au mieux les positions, les intérêts et les ressources de l'autre et d'évaluer ainsi sa propre situation. Il s'agit notamment de s'interroger quant:

- Aux enjeux exprimés et/ou cachés de la négociation tant pour soi-même que pour l'autre partie.
- Au pouvoir relatif des parties: quels sont leurs ressources, leurs moyens? Qui sont leurs alliés respectifs?
- A la relation qui existe entre les parties: y a-t-il interdépendance ou dépendance? Est-ce une relation de confiance et de collaboration ou d'animosité?

Ensuite, il y a lieu de *déterminer les objectifs* de la négociation en identifiant:

- ses propres objectifs tangibles et intangibles ainsi que ceux de l'autre partie;
- ses priorités et celles de l'autre partie;
- les liens, s'ils existent, entre les différents objectifs repérés.

Puis, il faut *anticiper des solutions* en tentant d'élaborer:

- la meilleure solution de son point de vue et pour celui de l'autre partie;
- la solution minimale acceptable pour soi et pour l'autre partie compte tenu des concessions possibles, ou concevables; entre ces positions extrêmes y a-t-il un *bargaining space* ou est-ce qu'elles s'excluent mutuellement?

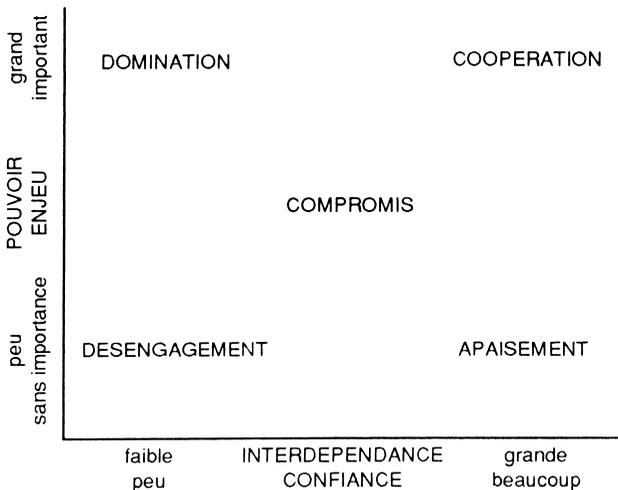


FIG. 1 Stratégies types

Vient alors le moment de *développer une stratégie*. Compte tenu de l'évaluation de la situation, des moyens à disposition et des objectifs, quelle stratégie faut-il adopter pour aboutir à une solution viable? Si la stratégie n'est pas adéquate, quelles sont les stratégies de repli à disposition? Il existe plusieurs modèles qui décrivent certaines stratégies types. Nous retiendrons ici (fig. 1):

- la compétition ou domination (synonyme de «je gagnes et tu perds»);
- l'apaisement (synonyme de «tu gagnes et je perds»);
- la coopération ou l'intégration (où les deux parties gagnent);
- le désengagement, l'évitement ou la fuite (la session de négociation est interrompue et personne ne gagne);
- le compromis (où les deux parties gagnent et perdent partiellement).

Dans la pratique, on aboutira le plus souvent à un compromis, car il est rare qu'une situation révèle une position claire et bien définie, c'est-à-dire une position où, par exemple, le pouvoir relatif est grand, l'enjeu important, l'interdépendance considérable et la confiance mutuelle sans faille (ce qui devrait permettre une coopération). Des tests empiriques suggèrent que face à des situations ambiguës ou contradictoires, nous tendons à choisir une stratégie en fonction de critères non rationnels comme notre tendance à vouloir dominer ou notre propension à coopérer. Ces tendances sont d'ailleurs souvent liées à une provenance culturelle. Ainsi, la stratégie de compétition serait typique des Américains, celle de l'intégration, des Scandinaves, tandis que les Latins opteraient soit pour la compétition soit pour l'apaisement. Les Suisses choisiraient le plus souvent le compromis, celui-ci n'étant considéré (contrairement par exemple à l'Allemagne) ni comme un pis-aller, ni comme une solution de repli quand on ne peut pas déboucher sur une solution nette, mais comme une approche valorisée parce qu'elle cherche un équilibre qui peut satisfaire toutes les parties.

Enfin, il s'agit de *définir une tactique* en répondant aux questions suivantes:

- Quels sont les points les plus importants à traiter et à faire figurer à l'ordre du jour, quand faut-il les traiter et avec quels partenaires?
- Quels sont les éléments forts et/ou faibles de son argumentation et à quels arguments faut-il s'attendre de la part de l'autre partie?
- Quel climat cherche-t-on à faire régner dans le courant de la négociation (il est à noter que ce point dépend de la stratégie préalablement définie)?

2.2 Soigner l'entrée en matière

La façon d'entrer en matière peut varier fortement d'une culture à l'autre. Néanmoins, il y a des passages obligés à respecter. Ainsi, il est bon de prendre du temps pour les préliminaires et pour les présentations des personnes qui vont prendre part à la négociation. Il s'agit en fait de créer ou de favoriser l'émergence d'un climat qui permet, à la fin, de parvenir à un accord. Puis il est important de se mettre d'accord sur des questions qui ont trait à la forme ou au déroulement de la négociation. Par exemple, il s'agit de désigner les participants et de fixer le nombre et la durée des sessions de négociation, les échéances, le lieu des négociations, et les autres détails pratiques tels que la forme des tables, l'ordre dans lequel les participants sont assis, etc. S'il est bon de rester souple au sujet de ces questions, il est néanmoins recommandable de les traiter avant d'entrer en matière sur le fond. Lorsqu'elles sont confondues avec ce dernier, elles sont plus difficiles à régler.

2.3 Développer un climat de confiance

Dès les préliminaires, il vaut la peine de «soigner» son comportement:

- en se mettant d'accord sur des faits;
- en posant le problème avant de prendre position et de proposer des solutions;
- en considérant toute prise de position de l'autre comme sérieuse;
- en parlant de soi-même plutôt que de l'autre, du futur plutôt que du passé;
- en évitant tout ce qui peut offenser ou irriter l'autre (ne pas mettre en cause son intelligence, son honnêteté, etc.); il convient de se rappeler les conseils de Machiavel quand il dit:

«Je considère comme une preuve de grande sagesse de s'abstenir de menaces et d'insultes. Car [...] ni les unes ni les autres ne réduisent la force de l'adversaire; mais les premières le rendent plus prudent et les dernières augmentent sa haine pour vous le rendent plus persévérant dans ses efforts de vous nuire.» [Machiavel 1972].

- en montrant de la compréhension et de l'approbation face à la position de l'autre;
- en évitant de trop cacher son jeu car ceci engendre la méfiance.

Le cas échéant, il peut être utile de faire appel à un observateur du processus qui pourra mettre en évidence des conflits de personnes ou des vices de procédure qui perturbent la négociation.

2.4 Maîtriser l'irrationnel

Dans toute négociation, il faut accepter le conflit d'intérêt. Vouloir l'ignorer ne sert à rien sauf à conduire à une solution du type «apaisement» ou «fuite» (fig. 1). Dans ce contexte une série de précautions peuvent être prises pour maîtriser le conflit. Dans la mesure du possible, il faut:

- considérer les intérêts en jeu plutôt que les positions prises par les différentes parties;
- séparer les questions de personnes et se concentrer sur les questions de fond;
- se rappeler que l'on traite avec des réalités subjectives et qu'il peut être utile d'expliquer les hypothèses ou les fondements de sa stratégie et de son comportement;
- contrôler son agressivité en évitant la lutte de pouvoir et en évitant l'argumentation inutile;
- être prêt à contrer l'agressivité de l'autre;
- éviter de commencer à négocier là où l'on veut aboutir mais plutôt entamer les tractations à partir de la position de l'autre;
- faire des pauses (mais éviter des interruptions).

2.5 Soigner la communication

La qualité de la négociation dépend pour beaucoup du soin que les parties mettent pour communiquer. Là, plusieurs attitudes favorisent indiscutablement la qualité de la communication:

- l'écoute active: il s'agit non seulement de laisser l'autre s'exprimer, mais aussi d'être sensible aux signaux qu'il émet par le biais du langage non-verbal;
- la stimulation: il faut que l'autre participe spontanément; mais, en cas de silence prolongé de sa part, il y a lieu de le solliciter;
- la manifestation claire de sa compréhension ou de son incompréhension;
- le changement de rôle: se mettre dans la peau de l'autre partie et examiner sa position de son point de vue à lui;
- la reformulation: reformuler et résumer la position de l'autre afin de vérifier que l'on a bien compris ce qu'il a voulu dire;

- le questionnement: poser des questions et expliquer le pourquoi de celles-ci (ceci implique aussi pour corollaire qu'il y a des questions à ne pas poser telles que des questions fermées, chargées ou impulsives);
- la sobriété du langage: il vaut mieux parler pour être compris plutôt que pour avoir raison; de même il ne sert à rien d'être bavard et de diluer son argumentation.

2.6 Développer des solutions

Pour une issue favorable à la négociation, il vaut la peine:

- d'imaginer des solutions avantageuses pour les parties;
- de chercher des solutions nombreuses et de portée différente (permanente versus provisoire, conditionnelle versus inconditionnelle) et de dissocier le développement et l'évaluation des alternatives (ne pas s'autocensurer trop vite);
- d'aider l'autre à résoudre ses problèmes et à prendre une décision sans qu'il ne perde la face;
- d'être provisoire et/ou conditionnel et de progresser lentement, quitte à devoir remettre la solution à plus tard;
- d'être flexible, sans craindre de changer d'opinion si cela est profitable;
- de ne pas céder aux pressions.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

BELLENGER, L. 1987. *La négociation*. Paris: PUF, coll. «Que sais-je» .

FISHER, R., and W. URY. 1981. *Getting to Yes*. Boston, MA: Houghton-Mifflin.

JOLIBERT, A., et M. TEXIER. 1988. *La négociation commerciale*. Paris: Les Editions ESF.

MACHIAVEL. 1972. *Le Prince*. Paris: Le Livre de Poche.

NIERENBERG, C. 1973. *Fundamentals of negotiating*. New York: Hawthorn Books.

PRUITT, D. 1981. *Negotiating behavior*. New York: Academic Press.

Quatrième partie

OUVERTURES ET PERSPECTIVES

***QUATRE EXEMPLES D'INSTRUMENTS OU
DE PROCESSUS POUR ENCADRER LA NÉGOCIATION***

Premier exemple
**PROCESSUS DE DÉCISION MIS EN PLACE
POUR L'IMPLANTATION D'UNE INSTALLATION
DE STOCKAGE POUR DÉCHETS STABILISÉS**

Michel REY

La réflexion développée ici s'appuie sur un mandat que les cantons de Fribourg et de Vaud ont confié à la C.E.A.T. (Communauté d'Etudes pour l'Aménagement du Territoire) et à CSD (Colombi Schmutz Dorthe SA, ingénieurs, géologues et spécialistes de l'environnement). Ces deux bureaux ont été chargés dès 1987, de mener les études nécessaires au choix de trois sites situés en Suisse romande et destinés à accueillir successivement une ISDS (installation de stockage pour déchets stabilisés). Ces sites sont à trouver parmi 72 secteurs géographiques (zones géographiques de plusieurs hectares) qui ont été recensés en 1987 par la Confédération sur le Plateau fribourgeois et vaudois.

Les déchets stabilisés proviennent essentiellement des ordures ménagères puisque ce sont les résidus produits par la dépollution des fumées des usines d'incinération. Ce processus de dépollution génère des cendres volantes recueillies dans des électrofiltres et des résidus du lavage complémentaire des fumées. Ces résidus contiennent des métaux lourds (mercure, plomb, zinc, cadmium, etc.) qui ne peuvent plus être recyclés ni éliminés. Ils sont alors stabilisés au ciment et stockés dans une ISDS, selon une technologie choisie par la Confédération.

Les travaux sont en cours depuis 1987. Au terme de trois phases de sélection, les conseillers d'Etat compétents de Fribourg et de Vaud ont retenu successivement 32 puis 14 secteurs et enfin 5 sites à la fin de l'année 1991. Les études sont exécutées sous l'égide d'un état major composé des représentants des cantons romands et de la Confédération. CSD mène toutes les études techniques liées au choix du site et à la réalisation de l'installation. Quant à la C.E.A.T., elle est chargée de la dimension politique des travaux et elle s'occupe de la formalisation et de la gestion du processus d'étude qui doit permettre à tous les acteurs concernés de participer à la décision concernant le choix des sites et la réalisation de l'ISDS en Suisse romande.

1. BASES LÉGALES

La loi fédérale sur l'environnement stipule que le choix du site est de la compétence des cantons concernés. Mais la Confédération se réserve la possibilité d'imposer ces sites au cas où les cantons ne parviendraient pas à trouver eux-mêmes une solution.

Les ordonnances fédérales fixent également des exigences sur la localisation de l'installation ainsi que sur ses caractéristiques. Pour des besoins de sécurité, elles définissent des exigences concernant la stabilisation et la composition du déchet stabilisé.

En revanche, les bases légales sont muettes sur la manière de mener les études techniques, notamment sur l'évaluation des 72 secteurs.

Bien sûr, il est concevable de procéder à une sélection technique et rapide des trois meilleurs sites et de les soumettre à la procédure de l'étude d'impact. Cependant, la réflexion a rapidement révélé que la conception et la réalisation de l'ISDS ne pouvaient pas découler du seul souci technique:

- l'autorité cantonale ne peut pas imposer par décret le choix du site sur la seule base d'études techniques faites par des experts;
- de nombreux acteurs politiques, économiques et sociaux ont la possibilité (politique, financière, légale) de favoriser, de freiner ou

d'empêcher la réalisation de l'ISDS et cela dès le début des travaux d'étude.

Les décideurs ont alors admis que le passage de 72 secteurs à 3 sites impliquait de nombreux choix techniques intermédiaires qui avaient un caractère politique.

2. ETUDE PRÉLIMINAIRE

Le choix d'un site pour une ISDS est un problème technique et politique complexe à questions multiples. Aussi les deux bureaux d'étude proposèrent-ils et réalisèrent-ils une étude préliminaire afin de définir la nature et les modalités des travaux à exécuter en vue de la réalisation de l'ISDS. Quatre volets composaient cette étude préliminaire réalisée en 1987:

- la définition des études techniques nécessaires (géologie, environnement, nuisances, sécurité, exploitation, financement, etc.);
- l'identification des acteurs concernés et les modalités de leur association aux travaux d'études dans le cadre d'un processus de consultation et d'une campagne d'information;
- un programme de travail avec un échéancier et la définition des compétences;
- l'évaluation du coût des études.

L'étude préliminaire a conduit les mandants à proposer deux démarches à choix, aux conséquences politiques fort différentes:

- une démarche dite *administrative*; de conception classique et linéaire, elle préconisait:
 - une évaluation des 72 secteurs par les experts et les responsables administratifs en vue d'une sélection rapide de quelques sites soumis alors à des études détaillées;
 - une campagne d'information prévue au terme de ce choix restreint;
- une démarche dite *ouverte*; il s'agissait d'une approche itérative (avec des choix politiques au terme de 3 à 4 phases successives) et interactive ou participative avec l'intégration dans le courant des travaux de tous les acteurs concernés; en outre cette proposition se doublait d'une campagne d'information menée dès le début des études.

3. CHOIX DE LA DÉMARCHE OUVERTE

Au terme de plusieurs mois de réflexion, les deux conseillers d'Etat compétents de Fribourg et de Vaud ainsi que leurs chefs de service choisirent la démarche ouverte: les études techniques seraient menées dans le cadre d'un processus de consultation des acteurs concernés et d'une vaste campagne d'information.

La proposition de cette démarche ouverte a d'abord suscité des craintes. D'une part, elle exige du temps et les professionnels des déchets étaient pressés par l'urgence d'une solution technique. D'autre part, elle implique de soigner les phases de consultation:

- les responsables administratifs appréhendaient, non sans raison, une surcharge de travail;
- d'aucuns craignaient une dilution des responsabilités avec le risque d'enlèvement en cas de conflit et d'opposition;
- d'autres estimaient qu'il était possible de faire accepter un «bon projet technique» moyennant une campagne d'information intensive.

Les raisons du choix des deux conseillers d'Etat proviennent sans doute de leur perception du risque plus élevé d'échec qu'une démarche classique n'aurait pas manqué de faire courir. Les procédures légales prévues pour la localisation d'un tel projet sont inadéquates pour prendre en compte le point de vue et les intérêts de tous les acteurs lors de l'élaboration du projet car la loi dénie à certains tout droit d'intervention. Ces procédures (mise à l'enquête, approbation des plans) interviennent au terme des études. Par conséquent, le seul moyen d'intervention est réactif, par le biais de l'opposition ou du recours. C'est une situation qui est souvent préjudiciable pour toutes les parties. Or, les conseillers d'Etat avaient de bonnes raisons de penser que l'ISDS allait nécessairement susciter des méfiances et des oppositions. Comme le choix des sites de l'ISDS ne peut pas se décréter, ils furent de l'avis qu'il convenait d'anticiper les conflits pour en tirer parti en vue d'améliorer le projet. Par ailleurs, en prenant l'avis de tous les partenaires concernés, ils admettaient que l'on augmentait les chances pour que l'ISDS présente toutes les garanties pour être:

- sûre du point de vue de l'environnement (intégration sous surveillance dans un site hydrogéologique et géologique approprié);
- viable économiquement (coûts d'investissement et de fonctionnement supportables pour la collectivité et les producteurs de déchets stabilisés);
- acceptée politiquement par tous les partenaires concernés par la localisation de l'installation.

4. MISE EN OEUVRE DE LA DÉMARCHE OUVERTE

La démarche ouverte est mise en oeuvre depuis mars 1988. Une première sélection de 32 secteurs a été opérée par les experts avec le concours de l'administration. En février 1989, cette sélection a été approuvée par les deux conseillers d'Etat. Dans une seconde phase, ces derniers ont ouvert le processus de consultation au sein de groupes d'études régionaux permettant l'association de 200 personnes représentant les différents intérêts en jeu. Ce processus a conduit au choix de 14 secteurs, en juin 1990. Une nouvelle phase a permis d'affiner les études avec la collaboration de groupes d'accompagnement comprenant 70 personnes. Un nouveau choix de 5 sites a alors été opéré par les deux conseillers d'Etat, en décembre 1991. Parallèlement à cette démarche consultative, une campagne d'information régulière a été conduite à l'intention de la population.

Aujourd'hui, deux ans d'étude sont encore nécessaires pour permettre la construction de la première ISDS en Suisse romande.

5. PROCESSUS AD HOC DE CONSULTATION DES ACTEURS

Pour chaque phase successive, le processus de consultation a été conçu «sur mesure», afin de tenir compte des spécificités du problème à traiter et de ses implications politiques: passer de 32 à 14 secteurs ou de 14 à 5 sites, ce n'est pas la même chose! Les questions à débattre, le nombre d'acteurs impliqués et leur degré de mobilisation, les échelles spatiales et les niveaux de concrétisation varient fortement et il faut en tenir compte dans l'élaboration d'un processus de consultation adéquat. En revanche, malgré la diversité des problèmes à traiter, chaque phase du processus a été imaginée en se basant sur des préoccupations qui sont demeurées constantes tout au long des travaux. Ces préoccupations sont développées dans la suite de cette section.

5.1 Acteurs associés aux études

Qui faut-il associer aux études? La réponse théorique est simple, mais sa concrétisation est plus compliquée. Il s'agit d'associer tous les acteurs qui ont la capacité (politique, financière, légale et sociale), à un moment ou à un autre, de favoriser, de freiner ou d'empêcher la réalisation de l'ISDS. Il convient de les intégrer dans le processus d'étude. Outre les communes (population et autorités des communes concernées

par le site) et les services administratifs cantonaux et fédéraux, ces acteurs se recrutent parmi les consommateurs, les milieux de la protection de la nature et de l'environnement (en qualité d'acteurs concernés par la gestion des déchets), les responsables d'usines d'incinération des ordures ménagères, les transporteurs et les industriels (en qualité de fournisseurs de l'ISDS), sans oublier les propriétaires de terrains nécessaires à l'implantation. La collaboration et la prise en compte des intérêts et des valeurs de tous ces acteurs se sont révélées indispensables pour augmenter les chances que l'ISDS soit viable économiquement, techniquement sûre du point de vue de l'environnement et acceptée sur le plan politique.

S'agissant d'un processus social, aucune démarche ne peut anticiper toutes les situations. C'est ainsi que des acteurs peuvent manifester leur intérêt en cours d'étude. Il convient de prévoir et d'accepter leur intégration dans la démarche de consultation. De même, la collaboration d'un acteur n'est jamais acquise pour toute la durée des études et elle doit être vérifiée au début de chaque nouvelle phase. C'est dans ce but notamment que les responsables des études ont présenté et discuté avec tous les partenaires concernés les modalités et le contenu de la consultation. Il s'agissait en quelque sorte de discuter les règles du jeu et de s'assurer ainsi que tous les joueurs acceptaient d'y participer. Des acteurs clés peuvent également refuser l'offre de collaboration, estimant être en mesure de bloquer le projet, notamment par des recours et des oppositions. Ces refus peuvent compromettre le succès d'une démarche ouverte. Il appartient alors aux responsables politiques de décider de la poursuite de l'ouverture ou du recours à une solution imposée.

5.2 Modalités d'association aux études

Quatre possibilités ont été retenues et appliquées:

- l'*information*: les parties associées reçoivent des informations sur l'état des travaux, sans que leur avis soit expressément sollicité;
- la *consultation*: les parties associées sont sollicitées pour avis sur tel ou tel aspect et leur avis est examiné et pris en compte ou non dans les études;
- la *participation*: les parties associées sont intégrées dans la structure d'étude (par exemple sous la forme de groupes de travail) pour préparer les éléments de décision;
- la *décision*: les parties associées ont la compétence de décider tel ou tel point.

5.3 Domaines de collaboration

Tous les acteurs sont concernés par le choix du site et la réalisation de l'ISDS, mais tous n'y ont pas le même intérêt au même moment. Il faut donc être attentif aux domaines de collaboration qui sont nombreux et très variés: la sélection des secteurs et des sites, les modalités de construction et d'exploitation de l'installation, les coûts de réalisation et de fonctionnement, la sécurité et la couverture des risques, etc. Pour chaque domaine, il faut définir qui est concerné et est à ce titre associé à l'étude, et selon quelles modalités.

La démarche mise en place pour l'ISDS a été très formalisée, car le projet était techniquement complexe et politiquement conflictuel. Dans de tels cas, il est important de préciser les règles du jeu qui deviennent des références en cas de conflit et de contestation de la part de certains acteurs. Cette formalisation ne doit toutefois pas être normative, car il faut laisser la souplesse nécessaire aux situations imprévues qui ne manqueront pas de se manifester en cours d'étude.

6. ANTICIPATION ET VALORISATION DES CONFLITS

Initialement, la démarche visait à anticiper les conflits, les oppositions et les blocages. Elle considérait un peu les opposants et les contestataires comme des «empêcheurs de tourner en rond». Mais l'expérience a révélé au contraire la pertinence des questions et leur utilité pour améliorer le projet. Le conflit est inhérent à la localisation de ce genre d'installation; aussi doit-il être traité comme une opportunité pour rechercher des solutions optimales.

Les participants associés ont, tout au long des études, manifesté quatre préoccupations:

- fournir toutes les garanties de sécurité à long terme;
- éviter les nuisances liées au trafic;
- éviter les bonnes terres agricoles et les forêts;
- assurer une bonne intégration dans la nature.

Exprimées fréquemment, souvent de façon diverse, ces préoccupations ont été au centre des travaux techniques. C'est en les prenant en compte que l'on obtient une adhésion des acteurs à un projet contesté.

7. PROCESSUS DE CONSULTATION OU DE NEGOCIATION

Lors de l'étude préliminaire, on parlait d'information, de participation, de consultation mais non de négociation. Alors y a-t-il eu négociation ? A-t-on pratiqué la négociation, comme Monsieur Jourdain faisait de la prose ?

Si, comme le propose Bellenger, on conçoit la négociation comme une forme de communication finalisée sur un accord acceptable pour toutes les parties (chap. 14), on doit alors constater que la démarche ouverte a :

- formalisé les règles du jeu permettant à tous les acteurs, surtout institutionnels, de faire valoir leurs intérêts et leurs points de vue et de peser ainsi sur la décision qui conduira à la réalisation de l'ISDS; elle a jeté ainsi les bases d'une négociation qui a pris forme peu à peu en cours d'études;
- intégré, rapidement, des acteurs qui étaient exclus de la procédure juridique prévue au terme des études techniques; or, il s'agit d'acteurs qui se seraient certainement opposés à l'ISDS, si leur point de vue n'avait pas été pris en compte;
- transformé des acteurs adversaires en acteurs partisans de l'installation (avec bien évidemment des nuances suivant les acteurs);
- initié différentes formes de négociation avec des résultats tangibles pour les différentes parties; c'est ainsi que:
 - 2 des 5 sites retenus à fin 1991 ne faisaient pas partie des 72 secteurs préalablement retenus: ils ont été «trouvés» avec la collaboration des groupes de travail;
 - les experts avaient prévu que la stabilisation des déchets aurait lieu sur le site de l'ISDS: une telle localisation n'a pas eu l'agrément des communes rurales, des localisations séparées sont maintenant admises;
 - les critères de choix et leur pondération ont été définis par tous les acteurs associés dans les groupes de travail; ils ont été repris par les conseillers d'Etat pour le choix des 14 secteurs puis des 5 sites;
 - des discussions ont été amorcées en matière de contreparties financières en faveur des communes;
- certainement entraîné une appropriation du problème, de ses difficultés et de ses solutions par les acteurs impliqués qui ont compris qu'il n'y avait pas «la bonne solution technique», mais des solutions avec leurs avantages et leurs inconvénients; la qualité de cette adhésion est suggérée par le fait que les sélections successives de 72 puis de 14 secteurs et enfin de 5 sites n'ont pas

été contestées; jusqu'à maintenant, à l'exception de quelques communes, la totalité des acteurs ont joué le jeu; le taux de participation aux travaux de groupe a avoisiné les 90% et les règles du jeu ont été acceptées par tous les partenaires; évidemment cela ne signifie pas que les résultats des travaux ultérieurs ne feront pas l'objet d'oppositions ou de recours, mais la démarche utilisée a contribué à faire augmenter le nombre des personnes favorables aux sites d'implantation de l'ISDS.

En mettant en place les règles du jeu entre les acteurs concernés par le choix des sites et par la réalisation de l'ISDS, la démarche ouverte prépare les conditions d'une bonne négociation. Nous pourrions dire pour conclure qu'elle est une sorte de préliminaire vers une négociation coopérative et intégrative (fig. 1).

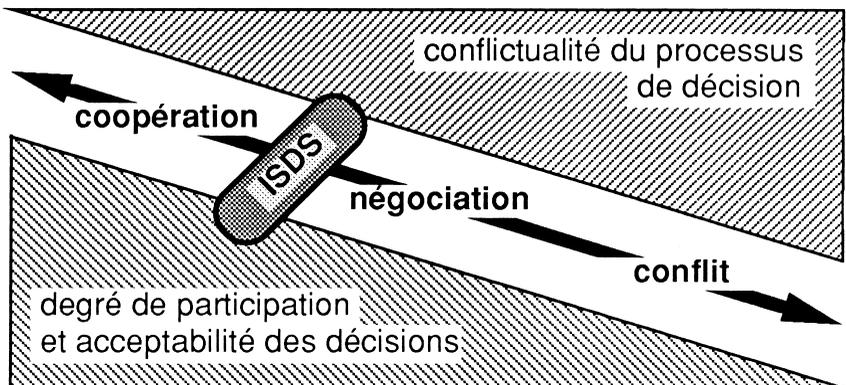


FIG. 1 Gestion du processus de décision et négociation

Deuxième exemple

ÎLOT URBAIN COMME UNITÉ D'INTERVENTION PROPICE À LA NÉGOCIATION?

Gilles GARDET

1. CONTEXTE ET LIMITES DU PROPOS

Cette contribution examine la question d'une négociation possible de la densification en site urbain et celle des instruments de planification qui pourraient y contribuer.¹

Elle se fonde sur un exemple concret, la restructuration d'un îlot dans le centre de Genève. Mais, première limite, cet exemple n'a qu'une valeur théorique. En effet, la démarche proposée pour fonder une meilleure pratique de la négociation n'a pas encore été appliquée. Actuellement, certains projets sont en cours sur l'îlot en question, selon les pratiques classiques utilisées jusqu'ici (dont la négociation n'est d'ailleurs pas absente).

D'autres limites sont dues au contexte genevois, où l'on doit relever au moins deux caractéristiques:

- Les réflexions en cours à propos de la densification, qui contredisent peut-être les approches préconisées dans d'autres villes: le modèle genevois d'*urbanisation interne*, appliqué depuis une dizaine d'années, est arrivé à ses limites. La politique très cohérente de protection des immeubles d'habitation et de densification a permis d'inverser la tendance au dépeuplement de la Ville, qui a re-

¹ Les recherches présentées dans cet article ont été effectuées dans le cadre de deux mandats confiés par le Service d'urbanisme de la ville de Genève:
- Schéma directeur du quartier des Eaux-Vives, étude préparatoire. Bureau Gardet-Bonnard, août 1989 (fig. 2 et 5).
- Schéma directeur Genève 2001, projet d'aide-mémoire pour les quartiers des anciens faubourgs. Bureau Gardet-Bonnard, décembre 1990.

trouvé sa population d'il y a vingt ans, en même temps que les emplois progressaient très fortement (+25000 en 15 ans). Les conséquences de ce modèle provoquent aujourd'hui la réaction des habitants et des oppositions systématiques à sa poursuite.

- Le contexte constitutionnel, juridique et administratif du canton qui se traduit par: une concentration du pouvoir en matière d'aménagement au niveau du canton, l'importance de l'administration communale (problèmes de coordination), un arsenal juridique étendu et relativement complexe, une professionnalisation des interlocuteurs, etc.

2. PRÉSENTATION DE L'EXEMPLE

L'îlot choisi pour illustrer le propos s'inscrit dans les quartiers dits des anciens faubourgs, déjà occupés en partie à l'époque des fortifications, mais urbanisés après 1850 (fig. 1). Son tracé remonte au morcellement du domaine des Vollandes, apparaissant sur la carte de 1878 (fig. 2).

Son occupation s'est faite en trois étapes:

- avant 1915, dont subsistent trois bâtiments d'habitation;
- dans les années 30, avec la construction d'un important garage;
- dans les années 60, avec la réalisation partielle d'un plan d'aménagement encore en vigueur.

L'occupation actuelle est la suivante: il s'agit d'un ensemble hétérogène mais intéressant par sa diversité, avec plusieurs bâtiments intéressants des deux premières périodes précitées. L'indice d'utilisation du sol est d'environ 3.0, pour une surface parcellaire totale de 3'825 m². L'indice d'occupation du sol est de 0.86 ce qui signifie qu'il reste 14% d'espace libre au sol.

La situation de l'îlot est caractérisée notamment par la proximité d'une rue à très fort trafic et par la vaste place du Pré l'Evêque (fig. 3) actuellement dévalorisée puisque affectée au stationnement des voitures (photo 1).

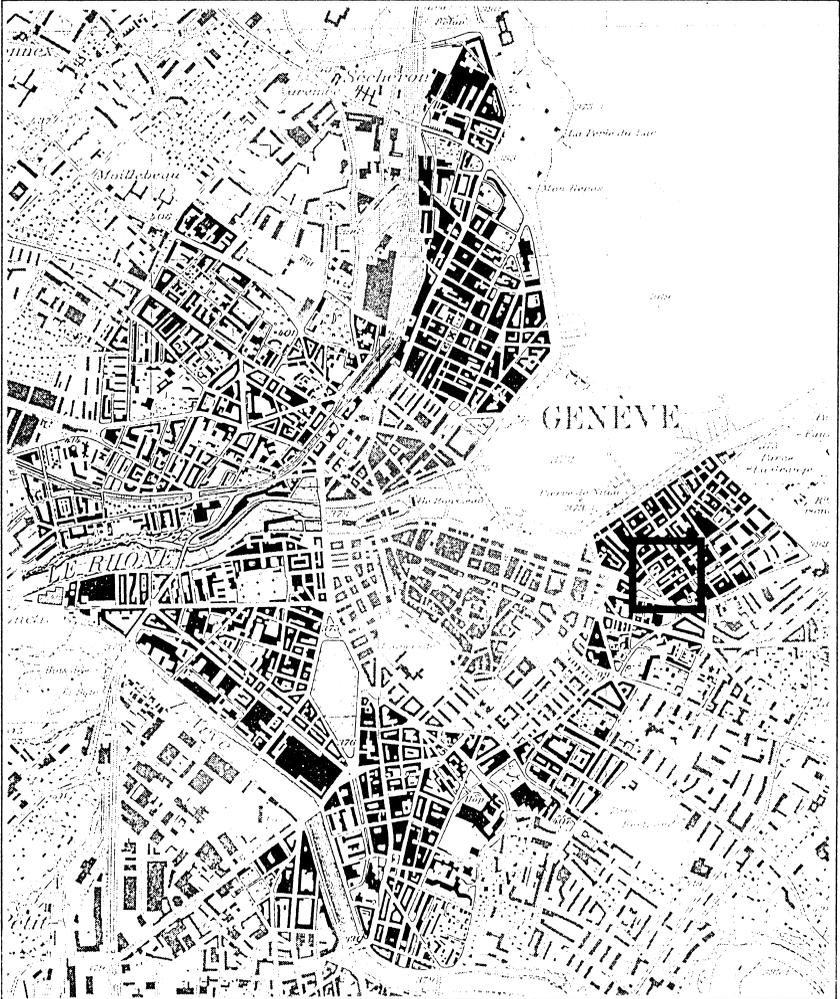


FIG. 1 Quartier des anciens faubourgs

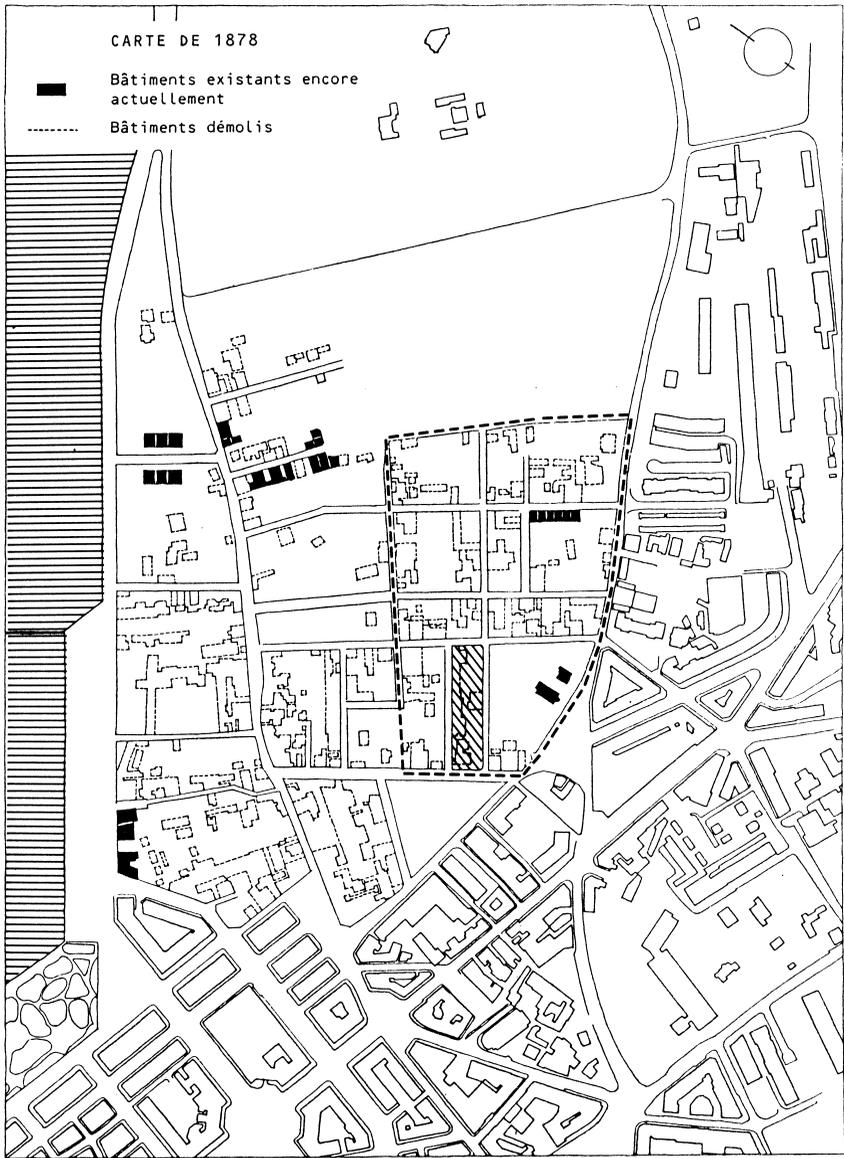


FIG. 2 Situation de l'îlot sur la carte de 1878 (en traitillé, l'ancien domaine des Vollandes)



PHOTO 1 L'îlot vu de l'est (photo Max Oettli)

3. ENJEUX D'UNE NÉGOCIATION POSSIBLE

Il faut d'abord réfléchir à la densification et à ses répercussions en ce qui concerne la sollicitation du domaine public et des équipements collectifs: circulation et nuisances, stationnement, besoins scolaires, etc.

L'impact public d'un tel projet ne peut être évalué que sur un périmètre plus vaste, où des objectifs d'aménagement et d'équipement doivent être définis avec une certaine cohérence. C'est le rôle des plans directeurs de quartier, qui ont aussi une fonction de coordination interne entre les services administratifs.

La question de la densité ne peut être réglée de façon totalement abstraite ou univoque; elle devrait résulter d'une recherche des *véribles* possibilités de construire. Par contre, certaines limites peuvent être posées en référence à d'autres îlots du même type et aux prescriptions légales:

- L'étude typologique des îlots de même formation historique met en évidence l'amplitude des densités actuelles, de 2.0 à 4.5, avec une moyenne de l'ordre de 3.5. Au niveau parcellaire, il faut savoir que certains projets ont conduit dans ces mêmes quartiers à des indices de 6.0 à 7.0.
- Les plans d'utilisation du sol, introduits en 1987 dans la législation, et dont l'initiative relève exceptionnellement de la compétence communale, fixent des règles de densité, de taux d'espace libre et de proportion de logements pour de nouvelles constructions. Dans le cas du projet de règlement général élaboré par la Ville de Genève, ces dispositions ne s'appliquent qu'à partir de certaines surfaces parcellaires. Si l'îlot en question était considéré comme d'un seul tenant, l'indice d'utilisation du sol ne devrait pas y excéder 3.5 et le taux d'espace libre devrait y être de 35%. Les surfaces de plancher supplémentaires devraient être affectées pour 80% au logement. En ce qui concerne l'affectation, l'application de l'ordonnance sur la protection contre le bruit devrait conduire à des prescriptions différentes.

Ce cadrage hypothétique montre qu'entre la situation actuelle et le potentiel du plan d'aménagement, la densification devrait pouvoir être négociée avec certaines contreparties. Que faut-il négocier?

4. ÉLÉMENTS À NÉGOCIER ET NOTION D'ÎLOT URBAIN

Dans le cas de l'exemple présenté, mais ceci reste valable pour de nombreux îlots similaires, la négociation sur la densité devrait mettre en jeu au moins quatre éléments principaux:

- la distribution future des affectations;
- la conservation de certains éléments du patrimoine bâti au secours de laquelle peuvent intervenir certaines bases légales (loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation);
- la création et l'organisation des espaces libres, où tout un discours se développe: aménagement urbain en relation avec la modération de trafic, transition ouverte entre le domaine public et le domaine privé, etc.;
- la gestion du stationnement des véhicules, sur domaine public et privé.

La définition des objectifs et des lignes directrices dans ces quatre domaines exige de nouveaux instruments d'aménagement, qui ne doivent pas forcément avoir force légale sur le plan du droit public:

- d'une part, il faut que les îlots urbains puissent être considérés comme un tout (par rapport à la pratique actuelle des plans localisés de quartier, qui conduit à les morceler); comme on l'a vu toute une recherche typologique est nécessaire à ce niveau;
- d'autre part, il faut développer des images directrices ou des cahiers des charges englobant plusieurs îlots; ces regroupements sont à définir selon des critères relevant de l'analyse historique et de l'organisation des circulations et des espaces libres; c'est la notion de super-îlot ou d'îlot primaire (fig. 4).

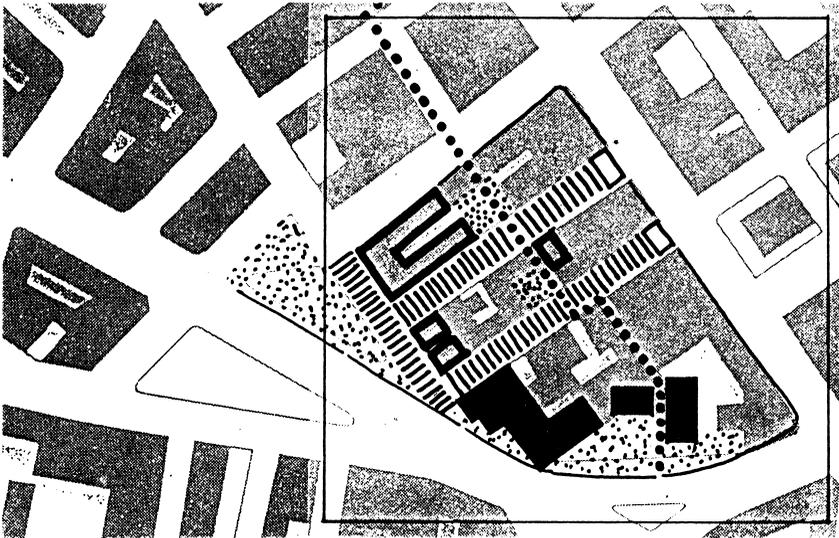


FIG. 4 Le super-îlot comme échelle de définition des objectifs d'aménagement

Si l'on revient en conclusion à l'exemple présenté, la prise en considération d'objectifs d'aménagement à l'échelle de l'îlot urbain permettrait de mettre en discussion et de négocier d'autres formes de restructuration (fig. 5), dont les caractéristiques principales pourraient être:

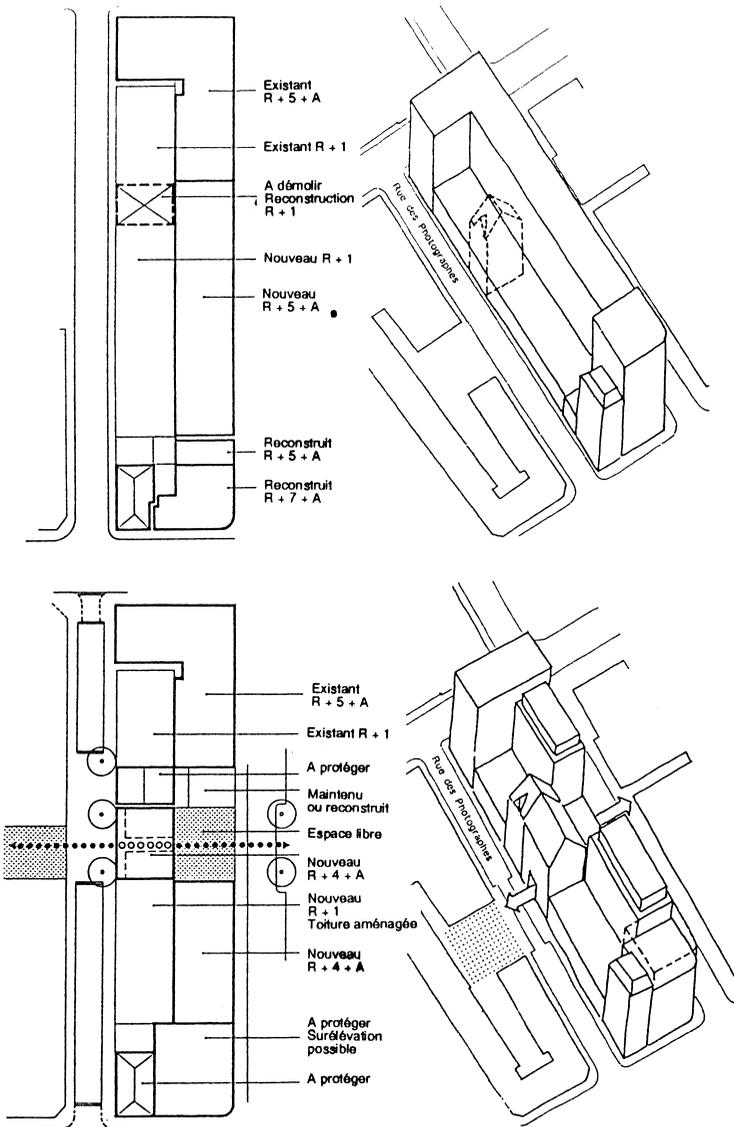


FIG. 5 Projet réglementaire et projet alternatif pour l'îlot

- la conservation de deux bâtiments d'habitation d'une certaine valeur architecturale et la surélévation possible d'un bâtiment industriel également intéressant;
- un potentiel de reconstruction d'environ 3600 m² supplémentaires, donnant un indice d'utilisation global d'environ 4.0;
- une préservation d'espace libre au sol d'environ 500 m², pouvant être articulée à un réaménagement des rues adjacentes et à une liaison piétonne; il pourrait s'y ajouter aussi des toitures basses plantées pour une surface équivalente.

Troisième exemple

**PLAN D'AMÉNAGEMENT LOCAL COMME INSTRUMENT
D'AIDE À LA NÉGOCIATION:
L'EXEMPLE DE JONGNY**

Jacques MACQUAT

1. JONGNY: BREF APERÇU DE L'ÉTAT DES LIEUX

Jongny est implanté au-dessus de Vevey, sur le coteau, face aux Dents du Midi. Au tournant du siècle, Jongny est un village, mi-rural, mi-viticole.

Jongny connaît une croissance démographique importante, surtout depuis ces vingt dernières années. Entre 1900 et 1970, la progression est faible: la commune passe de 300 habitants à 450 habitants. En revanche, elle s'accélère de 1970 à 1985: la population passe de 450 à plus de 900 habitants en 1985.

Si plusieurs facteurs entrent en ligne de compte pour expliquer ce phénomène, il faut relever que Jongny est, dans le secteur de Vevey, la dernière commune à s'être développée. Disposant de beaucoup de terrains en zone à bâtir, Jongny connaît une forte pression à l'urbanisation.

En 1984, la mise à l'enquête d'un bâtiment locatif «En Laviaux» est l'objet d'une forte contestation. Pourtant cet immeuble est parfaitement conforme au plan de quartier en vigueur, approuvé en 1983. Le projet est jugé trop gros. Le malaise se traduit par une remise en cause du règlement puisque seule la hauteur du bâtiment est incriminée de manière explicite. Poussant plus loin, certains membres du Conseil communal suggèrent même la révision du plan de zones de Jongny, adopté en 1977.

Dès 1985, la C.E.A.T. obtient d'abord un mandat de pré-étude. Il s'agit, dans un premier temps, de mieux cerner le problème. Cette étude préliminaire conclut que le malaise suscité par le projet «En Laviaux» dissimule une question plus conséquente: c'est le rythme du dévelop-

pement des constructions qui semble poser problème. Le village s'urbanise et beaucoup d'habitants ont le sentiment qu'il ressemble toujours davantage à une banlieue anonyme. Par ailleurs, une rapide évaluation de la capacité des zones à bâtir encore constructibles suggère la possibilité d'un accroissement supplémentaire de 2000 à 3000 personnes!

Suite à cette pré-étude, les autorités de Jongny optent alors pour une révision complète du plan de zones. Elles se fixent un objectif en forme de slogan: 2000 habitants à Jongny en l'an 2000! Pour ce faire, il ne s'agira pas seulement de réduire l'assiette d'urbanisation mais surtout d'imaginer un nouvel outil d'aménagement adapté à la situation de Jongny et mettant l'accent sur la maîtrise du développement.

2. PLAN DE ZONES DE 1977

Ce plan a comme caractéristique principale de prévoir de nombreux secteurs à traiter par plans de quartier. Ceux-ci couvrent en effet plus de la moitié des terrains sis en zone à bâtir. La zone à bâtir classique, quant à elle, est déjà pratiquement totalement consommée et elle ne présente plus d'enjeu véritable.

Dans ce contexte, la révision du plan va porter essentiellement sur la recherche de moyens d'action propres à agir sur les grands secteurs à traiter par plans de quartier. C'est par ce biais que la C.E.A.T., avec les autorités de Jongny, tentera de satisfaire les objectifs de maîtrise du développement et de structuration de la zone à bâtir.

3. NOUVEAU PLAN D'AMÉNAGEMENT LOCAL

Pour reprendre la nouvelle nomenclature, le plan de zones révisé s'appelle désormais PAL (plan d'aménagement local). Cet instrument comprend:

- Les *objectifs sectoriels*, classés selon les trois thèmes suivants:
 - les sites (nature, paysage, patrimoine bâti);
 - les circulations (réseaux routier et piétonnier) et les infrastructures techniques;
 - l'urbanisation (habitat, activités économiques, équipements publics).
- L'*image directrice* qui matérialise les objectifs sectoriels au niveau général (il est à noter que cette image directrice faisait défaut dans la planification antérieure).

- Les *fiches d'aménagement de détail* pour les secteurs à traiter par plans de quartier. Ces fiches concrétisent les objectifs sectoriels au niveau de la parcelle:
 - de façon très précise pour les plans de quartier à légaliser en première étape;
 - de façon plus schématique pour les plans de quartier à légaliser en deuxième étape (zone intermédiaire figurant au plan directeur comme réserve de terrain à bâtir).
- Les *fiches des valeurs de référence* qui permettent de mieux appréhender la qualité des objets et des installations soumises au permis de construire. Elles comprennent des informations qui:
 - intègrent les inventaires du patrimoine bâti établi par l'Etat de Vaud;
 - concernent l'esthétique des bâtiments, des toitures et autres lucarnes;
 - suggèrent le traitement des abords extérieurs: talus, murs, haies, clôtures, places de stationnement, enseignes;
 - indiquent la volumétrie des constructions.

En fait, ces fiches fournissent des indications d'ordre qualitatif, indications que l'on s'évertue à intégrer généralement dans les règlements à caractère normatif. Elles rassemblent des illustrations et des commentaires (grille de lecture par critères) qui ont un caractère purement indicatif. Elles ont comme finalité de faciliter l'interprétation des articles du règlement. Ces fiches concernent aussi bien les secteurs à traiter par plans de quartier que la zone à bâtir dans son ensemble. En outre, elles peuvent être modifiées et enrichies à tout moment, au gré des circonstances ou des vœux de l'autorité responsable de la gestion du PAL.

- Le *plan de zones* et le *règlement*. Notablement allégé par rapport aux règlements traditionnels, le règlement de Jongny se réfère directement aux fiches des valeurs et aux principes contenus dans l'image directrice.

Ainsi concrétisé, le PAL présente deux caractéristiques. D'abord, il relève d'une logique d'emboîtement: tout comme les poupées russes, il va du général au particulier. Ensuite, et c'est cela qui nous intéresse ici, tous ces éléments du PAL forment un tout indissociable. Le PAL est connu de tous et il est conçu comme un instrument de gestion à disposition des autorités. Par exemple, les fiches d'aménagement de détail pour les secteurs à traiter par plans de quartier fournissent des informations indicatives. Lorsqu'un privé soumet un projet à l'autorité de Jongny, celle-ci l'examine en fonction des objectifs et des éléments qui figurent

dans la fiche d'aménagement correspondante. Cette dernière sert alors de base à l'argumentaire que l'autorité va développer dans ses négociations avec le promoteur. Mais la fiche est modifiable en tout temps, soit parce qu'elle n'est plus d'actualité, soit parce que le promoteur apporte une ou des solutions supérieures à celles contenues dans la fiche. Dans tous les cas, la fiche n'est pas une fin en soi mais elle permet à l'autorité de procéder à des choix en toute connaissance de cause.

4. GESTION DU PLAN ET NÉGOCIATION

Le PAL, ainsi composé, est à considérer comme:

- Un *instrument d'analyse*. Il facilite l'élaboration de préavis concernant les projets mis à l'enquête. Avec un plan classique, l'absence de références explicites aux objectifs de planification amène souvent à préavis seulement en se référant à la règle. Or, une telle approche normative ne suffit plus. L'aspect qualitatif des choses doit être pris en compte. Les fiches d'aménagement et les fiches des valeurs peuvent être ainsi un excellent guide pour évaluer les qualités d'un projet.
- Un *instrument de dialogue*. Il fixe clairement les objectifs de la commune, mais de façon souple. Un dialogue peut alors s'engager avec le promoteur dans l'esprit de ce qui est proposé, voire en cherchant à faire mieux! De même, les propositions individuelles peuvent parfaitement être retenues pour enrichir le catalogue des fiches.
- Un *instrument consolidé politiquement*. Il peut être montré sans crainte et essuyer le feu, même nourri, des intérêts des propriétaires; car la politique d'aménagement dont s'est dotée la commune est étayée et explicitée clairement. En dehors des autorités qui ont été largement sollicitées, le PAL a bénéficié, dans le cadre de son élaboration, de la participation d'une quinzaine d'habitants de Jongny, représentatifs des différents courants d'opinions et a fait l'objet de plusieurs séances d'information à la population.
- Un *instrument d'anticipation des conflits*. Lors de la mise à l'enquête publique, des remarques ont été faites par les propriétaires au sujet des fiches d'aménagement de détail. En tant que fiches directrices, associées à un plan directeur, elles ne sont pas opposables aux tiers. Mais, les remarques faites à leur endroit ont permis de tester les variantes présentées. Elles donnent ainsi des indications utiles quant au contenu à prévoir dans les futurs plans de quartier afin d'éviter de générer des conflits sans fin.

- Un *instrument de conciliation*. Fort des informations reçues lors des phases de consultation, notamment au niveau de la mise à l'enquête, les autorités ont pu établir le dialogue avec les propriétaires «contestataires» afin que ceux-ci exposent leur points de vue. Cette confrontation a souvent permis de mieux faire comprendre les objectifs de la commune. Ainsi, des remarques ont été retirées, et quelques oppositions pourront être levées car elles relèvent d'incompréhensions portant plus sur des problèmes de forme que sur de véritables questions de fond. Le fait d'avoir pris le temps de définir une conception directrice s'est donc révélé utile.

5. FORCES ET FAIBLESSES DU PLAN

Il va sans dire qu'un plan de cette nature ne peut s'élaborer de façon spontanée. C'est un instrument qui demande une longue réflexion: il est complexe. Ses avantages peuvent être atténués par des inconvénients non négligeables tant pour les autorités que pour leurs administrés. En effet, le PAL de Jongny est:

- Un *plan de valeurs qualitatives*. Il s'agit d'un plan dont le caractère est plus politique que technique. Sa mise en oeuvre exige du doigté. Si «les références» prévues sont appliquées avec dogmatisme et deviennent la norme, le risque est grand de passer rapidement d'une approche par valeurs à une approche par jugements de valeur. Ceci irait à l'encontre de l'esprit du plan.
- Un *plan à responsabilité politique*. Ce plan est le fruit d'une démarche entreprise notamment avec les autorités municipales. Seront-elles prêtes, le temps venu, à transmettre l'outil à leurs successeurs non seulement dans sa forme mais aussi dans son esprit? Une formation pour les nouveaux municipaux s'avérera peut-être nécessaire pour assurer sereinement le passage du témoin. Restera alors, si le principe est admis (?), à décider qui paiera!
- Un *instrument technique réduit*. Il est fiable uniquement s'il s'appuie sur le substrat de tous les éléments directeurs. Sans ce support indispensable, le dérapage paraît inéluctable et l'on pourrait s'acheminer vers une perte de maîtrise à la fois politique et technique.
- Un *instrument sans alibi*. Les autorités ne peuvent plus se réfugier derrière la règle, derrière l'instrument technique, paravent très pratique pour dissimuler certains problèmes d'ordre politique que l'on ne veut ou ne peut pas approfondir. A leur décharge, il faut

dire que les plans traditionnels privilégient la norme et le «bon aménagement». Or, des instruments trop techniques ne facilitent pas la tâche des élus qui de plus ont souvent de la peine à comprendre le jargon utilisé par les professionnels.

- Un *instrument d'évaluation politique*. A Jongny, les autorités se sont fixées une politique. Elles ont clairement annoncé leurs objectifs et fait connaître l'instrument d'analyse qui s'y rapporte. En cas de non-respect de cette politique, on pourrait imaginer que les habitants seront en mesure d'interpeller leurs autorités, voire de demander des comptes, sur le fond.

En résumé, le PAL de Jongny est un *plan guide*. Il indique le cap que les autorités entendent tenir en matière d'urbanisation et de développement des constructions. Tenir ce cap ne sera pas possible sans la participation des acteurs privés: propriétaires, promoteurs et constructeurs. Pour envisager cette participation avec une certaine sérénité, le nouveau PAL permettra alors aux autorités de mieux faire valoir le point de vue et l'intérêt de l'ensemble de la population de Jongny, dans les négociations à venir.

Quatrième exemple
**VERS UN NOUVEAU TYPE DE RÉGLEMENT
DU PLAN D'AFFECTATION COMMUNAL**

Urs ZUPPINGER

1. PRÉLIMINAIRES

Le texte qui suit est issu de la recherche que j'ai menée pour le bureau Urbaplan dans le cadre du programme Sol du FNRS (Fonds national suisse de la recherche scientifique). Dans un premier temps, cette recherche est succinctement présentée.¹

1.1 Analyse de la réglementation existante

La recherche entreprise m'a permis d'examiner les dispositions réglementaires en vigueur dans onze cantons suisses. Cet examen a mis en évidence que la réglementation ordinaire des zones à bâtir opère en Suisse, avec une homogénéité remarquable, au moyen de six types de normes limitatives à caractère général et abstrait:

- l'ordre non contigu en tant que modalité normale d'occupation des parcelles par des constructions;
- les distances aux limites minimales admissibles;
- les hauteurs des constructions maximales admissibles;
- les indices d'utilisation maximale admissibles;

¹ Le texte de cette partie est extrait d'une présentation du même travail de recherche publiée dans le cahier ASPAN-SO n° 1, mars 1991. L'intégralité de la recherche est présentée dans le rapport 46 du programme Sol. Ce dernier peut être commandé à Urbaplan, Montchoisi 21, 1006 Lausanne (au prix de: FS 10.-).

- les normes d'équipements collectifs complémentaires à réaliser sur domaine privé;
- les prescriptions esthétiques.

Les règlements conçus sur cette base visent en priorité à éviter que les constructions sur domaine privé n'engendrent des conflits et des dérapages. L'optique est celle du garde-fou. La liberté créatrice des constructeurs est mise sous tutelle. Le système en vigueur attribue une prime à la médiocrité. Les vastes zones urbaines qui se sont développées sous le règne de ces règlements frappent trop souvent par le caractère anodin et insensible de leur organisation spatiale et par un étrange manque de densité, autant du point de vue de l'utilisation du sol que de la qualité émotionnelle et architecturale.

Rien ne s'oppose pourtant à une consommation du sol élevée. Or, lorsque l'on veut réaliser des objectifs d'aménagement, on ne sait pas comment s'y prendre. Le langage des règlements ne s'y prête pas. Les objectifs souvent louables des plans directeurs ne trouvent par conséquent que rarement une traduction adéquate au niveau de la planification opérationnelle, ce qui conduit dans la pratique à une perte de considération pour la planification directrice et le travail des urbanistes. De plus, il faut admettre que:

- la méthodologie en vigueur se réfère à des préoccupations hygiénistes et fonctionnelles qui ont perdu une part importante de leur justification;
- les dispositions réglementaires en vigueur ont été mises en place dans la phase extensive de développement urbain qui a suivi la Seconde Guerre mondiale; elles sont mal adaptées aux problèmes qui se posent à une époque où le tissu urbain est appelé à évoluer par densification.

Compte tenu de ce bilan plutôt négatif, on peut s'étonner que la réglementation en vigueur n'ait pas été contestée plus tôt. La raison en est aussi évidente que redoutable: les notions en vigueur sont faciles à manier et juridiquement claires. Les règles en vigueur sur la parcelle à bâtir le sont également ou par analogie sur les parcelles voisines. Les contrôles à effectuer sont à la portée de l'administration la plus rudimentaire. Le risque politique d'un dérapage est restreint, pour les pouvoirs publics, en raison même du caractère abstrait et schématique des notions constitutives de la réglementation.

On peut déduire de ce constat qu'il ne sera pas facile de s'attaquer aux principes régissant la réglementation en vigueur. Le moment me paraît néanmoins venu de s'y lancer. Pour stimuler le débat, j'ai tenté d'imaginer un dispositif réglementaire alternatif.

1.2 Principes d'une conception nouvelle

Il est proposé de concevoir un dispositif alternatif en partant des trois postulats suivants:

- sur le domaine privé, les pouvoirs publics doivent se contenter, pour l'essentiel, de prescrire le respect des objectifs d'aménagement d'intérêt public définis par la planification directrice et les prescriptions en vigueur concernant la protection de l'environnement;
- le dispositif réglementaire ne doit pas se limiter au domaine privé mais englober le domaine public, car l'attrait et la qualité de l'aménagement d'un territoire bâti dépendent en premier lieu de l'interaction entre aménagements et activités sur domaine public et sur domaine privé;
- les exigences de la collectivité à l'égard des constructeurs privés ou publics doivent figurer, en règle générale, dans la réglementation ordinaire, afin qu'il soit possible, dès sa mise en vigueur, de limiter les procédures de contrôle des pouvoirs publics à l'autorisation de bâtir, sans qu'il soit nécessaire de procéder par plan spécial dès que l'on veut réaliser un aménagement de qualité; les plans spéciaux, et les procédures administratives et politiques complémentaires qu'ils impliquent, devraient être réservés à des secteurs particulièrement complexes ou conflictuels.

1.3 Précision du contenu

Ne voulant pas me contenter de l'énoncé de quelques idées générales, j'ai essayé de:

- suggérer comment concevoir un plan directeur de sorte que son contenu mette l'accent sur les potentialités d'aménagement et puisse être traduit sans difficulté dans le langage des prescriptions réglementaires;
- faire l'inventaire des objectifs susceptibles de faire partie d'un nouveau dispositif de réglementation du domaine privé;
- démontrer qu'il est possible d'oublier les six notions-clés de la réglementation actuelle; si les exigences d'intérêt public sont clairement prescrites en termes réglementaires et si l'introduction d'une taxe d'équipement d'un nouveau type, à caractère non subsidiaire, donne aux collectivités publiques les moyens pour résoudre le problème des équipements collectifs complémentaires (places de stationnement, surfaces de jeu et espaces verts) de façon plus adéquate et plus nuancée que jusqu'à présent, il n'y a plus besoin

alors de se référer à l'ordre non contigu en tant que modalité normale d'implantation des bâtiments et plus besoin également de prescrire des distances aux limites ou de plafonner l'indice d'utilisation!

1.4 Propositions d'instrumentation

Il fallait ensuite se préoccuper de la forme. En effet, si la réglementation perd son caractère général et abstrait et se charge de prescrire des exigences d'aménagement précises, localisées, il n'est pas possible de se limiter à l'énoncé de règles applicables indépendamment du site.

Ce constat m'a amené à proposer que les prescriptions opérationnelles du plan d'affectation fassent l'objet de *cahiers des charges*. Tout en ayant un caractère plus rudimentaire que les plans spéciaux actuels, les cahiers des charges:

- fixent, par périmètres urbains géographiquement cohérents, les valeurs et les objectifs d'intérêt public à respecter par les propriétaires du domaine privé;
- couvrent, par leur addition, la totalité des zones à bâtir du plan;
- font partie intégrante du plan d'affectation communal et sont adoptés conjointement avec ce dernier.

En outre, les cahiers des charges contiennent des règles *impératives* (à respecter dans leur principe et dans leur détail), *dispositives* (à respecter dans leur principe) et *indicatives* (ayant valeur de propositions) et s'accompagnent obligatoirement d'un plan d'illustration.

Le plan d'affectation communal et son règlement n'assument dès lors plus que le rôle d'une référence légale de base (obligations générales des pouvoirs publics et des privés, définition des notions applicables aux cahiers des charges, etc.) et fixent, à titre subsidiaire, les règles de construction restrictives auxquelles les constructeurs sont soumis en cas d'absence ou de non-respect du cahier des charges.

Sur domaine public, il est proposé d'élaborer des *plans d'aménagement du domaine public* adoptés conjointement aux cahiers des charges et spécifiant en termes explicites, par portions de territoires, quelles sont les intentions d'aménagement des pouvoirs publics.

Pour que le tout se tienne, il est finalement nécessaire d'établir et de tenir à jour en permanence un *dossier directeur* consistant et opérationnel.

2. SYSTÈMES DE RÉGLEMENTATION DU PLAN D'AFFECTATION ET NÉGOCIATION

Dans leurs négociations avec les acteurs privés (propriétaires, usagers, lobbies, etc.), les collectivités publiques ont intérêt à veiller au respect des trois règles suivantes:

- *explicitier au mieux leurs projets et leurs intentions* afin que les autres interlocuteurs comprennent toujours très clairement les termes dans lesquels les négociations se posent pour la collectivité;
- obliger les autres interlocuteurs à *négocier les sujets qui importent à la collectivité*;
- s'assurer que la négociation ait lieu, au cours des procédures, *dans les phases les plus propices à la mise en valeur des intérêts de la collectivité*.

Les collectivités sont mal prises sur les trois plans, avec les réglementations actuellement en usage. En effet, le cursus normal de validation des règles d'aménagement à respecter sur un territoire donné comprend actuellement une procédure ordinaire rarement concluante, caractérisée par les phases suivantes:

- élaboration et adoption du *plan directeur*;
- élaboration et légalisation du *plan d'affectation*;
- procédure d'*autorisation de bâtir*.

Or, cette procédure ordinaire exige dans bien des cas, outre le plan d'affectation et son règlement, l'élaboration et la légalisation d'un *plan spécial* suivi de la procédure d'*autorisation de bâtir*.

Ainsi, dans la plupart des cas, on se trouve, pour négocier, dans la situation inconfortable décrite ci-après (tab. 1).

Le nouveau système de réglementation proposé devrait faciliter le respect des trois règles susmentionnées. Le tableau ci-après en donne un aperçu (tab. 2).

Il est possible d'illustrer graphiquement la différence entre les deux démarches (fig. 1). La fréquence des ronds y représente l'intensité des négociations. Les ronds pleins symbolisent des négociations portant sur des questions d'intérêt public, les ronds évidés des négociations portant sur des questions d'intérêts privé ou mixte.

Il apparaît ainsi que la nouvelle méthode devrait contribuer à une amélioration des conditions de négociation pour les collectivités publiques.

TABLEAU 1 Coursus actuel

Phases	Types de négociation		
1. PLAN DIRECTEUR (PD)	On négocie peu ou mollement car les enjeux ne sont que rarement perçus (tant par les autorités que par les acteurs privés - sauf les urbanistes...).	procédure ordinaire, rarement concluante	procédure permettant de faire valoir des enjeux urbanistiques concrets
2. PLAN D'AFFECTATION (PA)	On négocie activement, mais sur des points particuliers peu significatifs pour la ville (les droits de bâtir des propriétaires).		
3. AUTORISATION DE BATIR	On négocie peu; la collectivité publique n'arrive pas à mettre en valeur les enjeux urbanistiques; pour le faire, elle doit obliger les propriétaires à faire un plan spécial.		
4. PLAN SPECIAL (PS)	On négocie beaucoup mais trop tardivement, contraint par les délais; face à des promoteurs qui ont investi de l'argent et des idées, la collectivité est mal prise pour expliciter ses intentions.		
5. AUTORISATION DE BATIR	idem au point 3.		

La participation au séminaire de la C.E.A.T. m'a ainsi permis de mettre en évidence un avantage essentiel du nouveau type de réglementation préconisé: une amélioration notable des *conditions* dans lesquelles les collectivités négocient leurs intérêts face aux interlocuteurs privés.

TABLEAU 2 Coursus selon le nouveau concept

Phases	Types de négociation		
1. PLAN DIRECTEUR (PD)	On négocie davantage car les enjeux sont clairs: le PA traduira les options du PD; le PD est le lieu d'explicitation des intentions de la collectivité sur les domaines public et privé.	procédure normale	procédure en cas de difficultés particulières
2. PLAN D'AFFECTATION (PA) avec cahiers des charges (CdCH) et plans d'aménagement du domaine public (PADP)	On négocie beaucoup et sur les points essentiels pour la collectivité, car le PA se limite à prescrire ces points en laissant les droits privés s'affirmer; la négociation devient transparente.		
3. AUTORISATION DE BATIR	Sur les aspects intéressant la ville on ne négocie plus; sur les aspects intéressant les propriétaires on négocie à partir de critères clairs (hygiène, éclairement, etc.).		
4. PLAN SPECIAL (PS)	Le PS devient une procédure exceptionnelle dans laquelle tout est négociable; dans un tel cas, la collectivité peut s'appuyer sur ses CdCH et PADP.		
5. AUTORISATION DE BATIR	idem au point 3.		

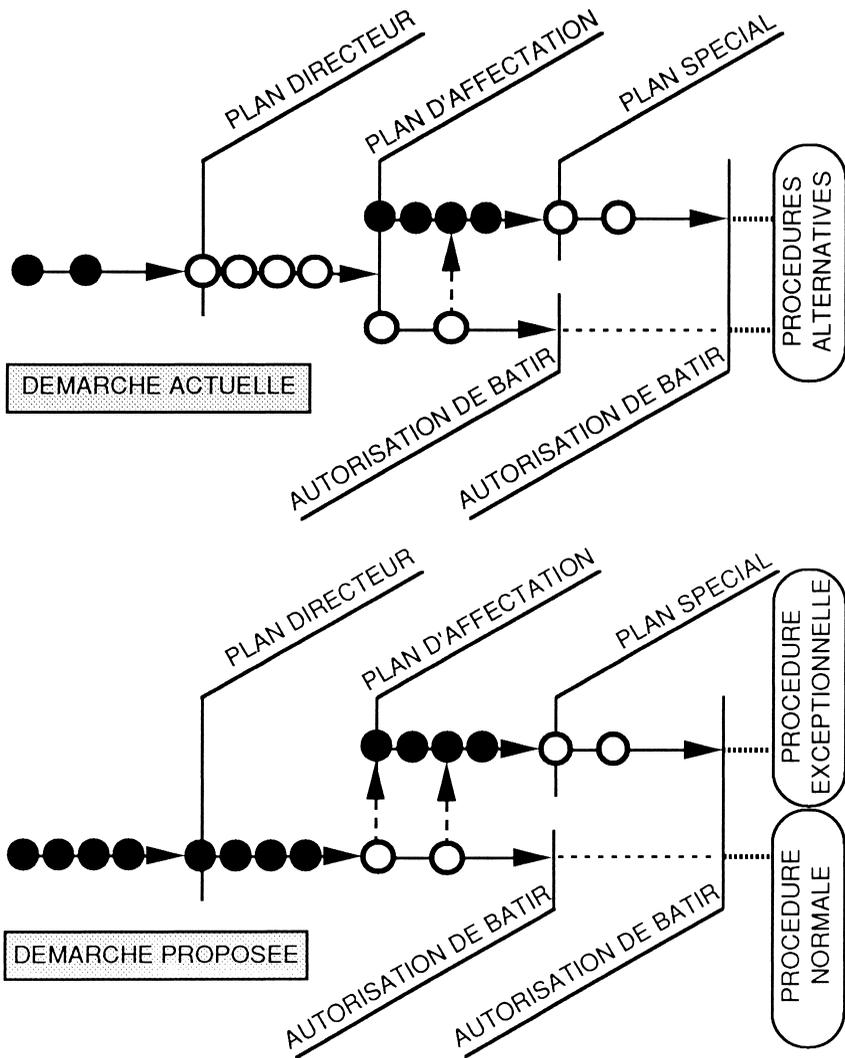


FIG. 1: Différences entre les deux démarches

3. QUATRE OBJECTIONS ET QUATRE RÉPONSES

Dans les discussions de la proposition d'un nouveau type de réglementation, on avance en règle générale, quatre objections majeures. Voici leur énoncé et mes réponses:

- On me dit:* les gens négocient face à des enjeux concrets et immédiats. Ils ne s'intéresseront par conséquent jamais au PD ou au PA.
- Je réponds:* si la démarche est bien menée, les gens apprendront vite; si non, tant pis pour eux.
- On me dit:* lorsque les promoteurs voudront construire, ils demanderont des dérogations par rapport au CdCH, avec comme conséquence des délais identiques à ceux d'aujourd'hui.
- Je réponds:* c'est probable, mais dans ce cas, la position de l'autorité sera différente: elle pourra négocier par rapport à un CdCH; la responsabilité pour l'allongement incombera aux promoteurs.
- On me dit:* la réduction du nombre de plans spéciaux offre moins d'occasions de contester les projets des promoteurs et de l'autorité.
- Je réponds:* la multiplication inconsidérée des occasions de contester est un indice que le système est grippé; la contestation n'est pas un but.
- On me dit:* l'autorité rechignera à expliciter ses intentions; le système actuel l'arrange; elle n'entrera pas dans mon jeu.
- Je réponds:* c'est possible, mais alors elle n'a qu'à s'en prendre à elle-même car les réponses aux trois autres objections suggèrent que la nouvelle démarche proposée devrait permettre un contrôle amélioré de l'autorité sur les processus d'élaboration et de décision en matière d'urbanisme.

***DROIT RÉFLEXIF:
POUR UNE APPROCHE DU DROIT QUI FAVORISE
LA NÉGOCIATION***

Helmut WILLKE

**1. PROBLÈME CENTRAL DE LA MODERNITÉ: LA
DIFFÉRENCIATION FONCTIONNELLE DE LA SOCIÉTÉ**

Les sociétés industrielles et démocratiques se sont développées sur la base du primat de la différenciation fonctionnelle. Les sous-systèmes fonctionnellement différenciés - économie, politique, droit, religion, science, éducation, système de santé, etc. - ont peu à peu acquis une autonomie partielle, les uns envers les autres et envers les institutions centrales d'intégration: Etat et droit. Les plus développés d'entre eux ont radicalisé leur degré d'autonomie partielle jusqu'à un état de clôture opérationnelle. Ceci signifie qu'ils sont capables de définir leurs règles d'opération eux-mêmes, d'une façon autonome. La fondation de cette autonomie réside dans la prévalence d'opérations autoréférentielles vis-à-vis d'opérations hétéroréférentielles. Comme les organisations complexes,

ces sous-systèmes sont plus dépendants de leur complexité interne et de leur propre potentiel évolutif que de leur environnement.

Par exemple une entreprise, une école, un institut de recherche ou un hôpital sont des organisations fonctionnant selon des règles tout à fait différentes: des règles économiques, éducatives, scientifiques ou «hippocratiques». Leurs communications ainsi que leurs préférences et leurs critères de sélection sont dirigés par la logique spécialisée du sous-système sociétal dont ils sont une part. Par conséquent, un hôpital ne «comprend» pas de critères éducatifs, un institut de recherche n'est pas guidé par le motif de profit, une entreprise ne peut pas «voir» le stress produisant des maladies. Or, chaque sous-système produit des externalités négatives (surtout pour son environnement personnel et naturel) sans s'en rendre compte, faute d'être sensible à ce qui se passe en dehors de lui.

Plus les processus évolutifs des sous-systèmes sociétaux dépendent de critères internes portant sur des procédures de fonctionnement viables, plus les sous-systèmes suivent un développement propre et autonome. Cette condition rend alors difficile à la société dans son entier de maintenir la cohésion nécessaire entre ses éléments. (On peut observer le même phénomène à l'intérieur de grandes organisations ou entreprises à structure interne différenciée). Pour établir une identité commune, il faut à la société et à ses sous-systèmes un minimum de mécanismes de réintégration et de coordination. Toutefois, les orientations ou références, communes à des sous-systèmes, sont loin d'être évidentes. Au contraire, les preuves ne manquent pas d'un haut degré de divergence entre rationalités spécifiques, de contradiction significative dans les faits et d'indifférence pour la plupart des opérations internes aux autres sous-systèmes.

Cette situation témoigne d'un profond dilemme des sociétés modernes, un dilemme né de deux principes évolutionnistes qui se créent récursivement et réciproquement des problèmes. D'un côté, le principe de différenciation fonctionnelle conduit à la spécialisation et à une *interdépendance* croissante, parce que chaque sous-système spécialisé est viable et ne conserve son potentiel d'évolution qu'en combinaison avec tous les autres sous-systèmes. D'autre part, les principes de clôture opératoire et d'auto-référence radicalisent l'autonomie et la récursivité, augmentant par là l'*indépendance* des sous-systèmes.

La différence entre les sociétés «primitives» (fondées sur le principe de différenciation segmentaire), les sociétés intermédiaires (fondées sur le principe de différenciation de classes) et les sociétés modernes est fondamentale, parce que chaque principe de différenciation pose d'une manière propre le problème de l'unité de la société. Comme l'Etat (avec

les instruments du droit) a été l'institution principale de l'intégration des sociétés occidentales modernes, cette évolution des sociétés a, à son tour, profondément changé le rôle de l'Etat et du droit.

La «division sociale du travail», globale, qui a marqué la naissance de la société moderne, ou, pour reprendre les termes de Max Weber, la «rationalisation occidentale», n'a pas seulement changé la base de la solidarité sociale (comme l'a montré Emile Durkheim dès 1893 déjà), mais aussi la base de l'intégration sociétale.

L'idée d'une *société comme système social* présuppose l'existence d'un fait social qui n'est pas réductible aux phénomènes psychiques ou individuels. Ce fait social, c'est la communication:

«le système de la société se compose de communications dotées de signification, des seules communications et de toutes les communications» [Luhmann 1986: 171].

Cela veut dire que les règles de la communication commandent le mode d'opération de la société.

Dans la société moderne, les règles de communication ont changé du fait que les communications générales du monde des vivants (*Lebenswelt*) ne sont plus qu'une sorte de structure compréhensive sous laquelle plusieurs infrastructures spécialisées se sont développées pour des communications différenciées. Par exemple, dans l'institution du marché, des communications économiques se développent autour des rôles d'acheteur et de vendeur avec l'argent comme médium symbolique généralisé de communication; ou, dans l'institution de l'université, des communications scientifiques se développent autour des rôles de chercheurs avec la vérité comme médium symbolique de communication. D'autres exemples pourraient être donnés avec les communications politiques, éducatives, technologiques, religieuses et/ou juridiques, lesquelles nous intéressent plus particulièrement ici.

Ce phénomène de différenciation et de spécialisation n'est pas seulement un jeu de langage, il modifie la structure de la société. L'économie, la politique, le droit ou la science deviennent des sous-systèmes de plus en plus autonomes jusqu'au point de suivre des règles produites par eux-mêmes [Morin 1984: 320]. En termes très simples, cela veut dire que le droit (comme les autres sous-systèmes autonomes) n'est plus conditionné par des contingences religieuses comme, par exemple, pendant le Moyen-Age, ou par des contingences économiques obéissant aux règles du profit comme, par exemple, pendant l'époque du mercantilisme. Au contraire, le droit positif obéit à des règles constituées par lui-même, par la dogmatique juridique. Il réalise ainsi l'idée d'auto-organisation.

Plus les processus évolutifs des sous-systèmes sociétaux sont régis par des critères internes et selon des «distinctions directrices» spécialisées [Luhmann 1987], plus ils sont appelés à suivre leur propre voie de développement. Bien sûr, pour évoluer ensemble dans le contexte d'une même société, il faut à ces sous-systèmes un minimum de conditions contextuelles communes et des critères sélectifs réciproques, de façon à ce que leurs contingences internes d'autonomie s'harmonisent avec la nécessité d'une cohérence de l'ensemble du système entier de la société. En ce sens, ils sont des sous-systèmes qui utilisent la différence interne/externe pour combiner la clôture opératoire de l'auto-reproduction et l'ouverture de leurs relations avec l'environnement intra-sociétal [Luhmann 1987: 173]. En ce sens, l' [Morin 1984: 321].

La théorie de l'autopoïésis telle qu'elle a été proposée par Humberto Maturana [Maturana 1982] n'est qu'une radicalisation du concept évolutionniste d'auto-éco-organisation. Elle est radicale en soutenant que:

- un système vivant se reproduit en créant, selon des règles immanentes, des nouveaux éléments qui sont formés uniquement par les opérations des éléments du système lui-même;
- l'existence d'un système autopoïétique implique la préservation de son autopoïésis; ceci exige la subordination de la dynamique d'adaptation de ses éléments aux nécessités de la préservation de son autopoïésis [Maturana 1982: 11];
- un système autopoïétique ne peut pas être changé du dehors par des interventions directes, même pas par un processus d'apprentissage, mais seulement par couplage structurel et dérive (*drift*) ontogénétique [Maturana 1983].

Il n'est ni possible ni nécessaire d'expliquer ici en détail cette théorie [Luhmann 1984, Maturana 1982, Willke 1987]. Il suffit d'observer que la théorie autopoïétique des systèmes sociaux se situe sur un spectre de concepts connectés par l'idée de mode d'opération autoréférentiel des systèmes complexes, à savoir: la cybernétique de second degré (*second order cybernetics*) [Maruyama 1967, Foerster 1985], l'épistémologie du constructivisme [Glaserfeld 1985], la théorie de communication [Bateson 1983], la théorie des «*blacks-boxes*» [Glanville 1982], la logique [Morin 1984, Spencer Brown 1979], la théorie de l'«*hypercycle*» [Eigen 1971] ou la théorie des systèmes sociaux [Luhmann 1987]. Pour beaucoup de juristes, toutes ces théories sont un peu inquiétantes en raison de leur profond scepticisme quant à la possibilité de comprendre et de manipuler un système complexe de l'extérieur [Dumouchel 1984: 354 ss].

Comme les prêtres, les éducateurs ou les thérapeutes, les politiciens, les juristes, les planificateurs ou les managers urbanistes aussi présupposent pour eux-mêmes cette qualité divine de savoir ce qui est bon et nécessaire pour les autres systèmes (psychique ou social). Mais les programmes qui font appel à trop d'interventions, ou qui exigent que les gens (*people processing*) ou que les organisations politiques changent, produisent le plus souvent des résultats négatifs. Des effets contraires aux intuitions, des résistances, des problèmes de mise en oeuvre, de , de contestations écologiques, de de l'Etat ou du marché (*Staatsversagen* ou *Marktversagen*), voilà quelques exemples de difficultés parmi d'autres qui révèlent notre ignorance profonde quant au fonctionnement des systèmes non triviaux. Par conséquent, nous sommes dans l'incapacité de les diriger.¹

2. ÉVOLUTION DU DROIT RÉFLEXIF

Le droit comme instrument principal de l'action étatique s'adapte - non sans problèmes ni ruptures - aux fonctions différentes de l'Etat. Le droit autoritaire et répressif exercé sous la forme de programmes conditionnels (Cf. le droit pénal) correspond à la fonction répressive de l'Etat. Le droit civil est, sous la forme de programmes optionnels, l'instrument de l'Etat libéral qui propose des règles aux acteurs autonomes. Le droit interventionniste devient nécessaire, sous la forme de programmes finalisés (Cf. les lois de planification), et malgré la résistance de beaucoup de juristes professionnels, pour un Etat qui veut contrôler les processus internes des organisations et des systèmes sociaux. Quant à la nouvelle fonction de guidage sociétal, elle demande un droit réflexif en formes de programmes relationnels.

Avant d'élaborer ceci, il faut souligner trois points à propos du guidage sociétal:

- Dans les sociétés complexes, on ne peut pas contrôler directement les sous-systèmes par des politiques administratives ou juridiques. L'acteur dirigeant - ici l'Etat, les régions ou les communes - devrait modéliser ou représenter précisément la complexité interne des systèmes contrôlés. Ceci conduit soit à une simplifica-

¹ Pour les questions relatives à la mise en oeuvre voir: Mayntz [1983], à l'éducation voir: Luhmann et Schorr [1986], à la thérapie voir: Willke [1984] et à l'épistémologie voir: Foerster [1985].

tion dangereuse par dé-différenciation, soit à l'ingouvernabilité par hypercomplexité.

- Malgré ces difficultés, le guidage sociétal est toujours plus nécessaire pour éviter des risques graves résultant du mode d'opération normal des sociétés complexes et différenciées. En effet, le seul autoguidage des systèmes spécialisés conduit à négliger les conditions de développement de la société dans son ensemble.
- L'inacceptabilité du «contrôle autoritaire et direct» et de l'«autonomie absolue» revient à plaider pour le guidage contextuel décentralisé. Le guidage contextuel doit fonctionner avec le langage et les critères idiosyncratiques du système guidé. La question est de savoir si le droit peut aider à réaliser le guidage sociétal de l'Etat moderne.

Très schématiquement, on pourrait corrélérer le développement de la société, de l'Etat et du droit de la façon suivante (tab. 1):

TABLEAU 1 Les différentes formes du droit

Forme de la société	Forme de l'Etat	Forme du droit
pré-moderne	Etat répressif	droit répressif
moderne	Etat libéral	droit restitutoire
complexe	Etat interventionniste	droit finalisé
hypercomplexe	Etat de guidage	droit réflexif

Le droit réflexif ne remplace pas les autres formes du droit. Mais, comme les différentes fonctions de l'Etat s'additionnent, le droit réflexif vient s'ajouter pour satisfaire un devoir spécifique à savoir: la *régulation des relations* entre les systèmes autonomes d'une société fortement différenciée et complexe. Contrairement à une perspective et/ou une perception «normale», le droit (comme les opérations économique, politique ou scientifique) ne s'occupe pas du milieu externe. Le droit s'occupe de la pérennité des opérations du droit. De la même façon que l'économie s'occupe de la pérennité des opérations économiques et pas du tout des effets sur l'environnement ou des «externalités», le droit, en tant que système (social) juridique, se dirige selon des critères juridiques et d'une manière qui permet la pérennité des opérations juridiques. Même si l'effet extérieur d'une opération juridique semble être probléma-

tique ou préjudiciable, ce n'est pas un problème de droit, mais d'environnement sociétal: *fiat justitia, pereat mundi*.

Il est indispensable de comprendre la rigueur de cette position théorique de façon à poser les questions nécessaires pour en maîtriser les conséquences. Ces conséquences, cependant, ne sont que la description de la réalité des interactions contemporaines des sous-systèmes sociaux. La cohésion des sociétés complexes est menacée par les tendances centrifuges de ces sous-systèmes autonomes. Le «paradoxe de la rationalisation» observé par Max Weber, contribue à les parcelliser, parce que, évidemment, il n'y a pas une rationalité compacte et compréhensive, mais des morceaux brisés des sous-rationalités des parts autonomes.

Un des effets de cette constitution des systèmes autoréférentiels est leur capacité d'effacer, d'annuler ou d'annihiler les effets des événements ou des interventions externes: la plupart des stratégies, programmes, initiatives, interventions, enseignements d'un système (par exemple la politique ou le droit) à l'égard d'un autre système (par exemple le système d'éducation ou l'économie) ne change rien du tout. Pour arriver aux raisons, il me semble nécessaire d'abandonner la perspective interventionniste et d'accepter la nécessité rigide et les conséquences du mode d'opération autoréférentielle de chaque système non trivial.

Les myriades de problèmes d'intervention, de mise en oeuvre, d'orientation, de direction, de contrôle juridique, pour résoudre les problèmes sociaux avec les moyens du droit n'apparaissent plus comme la description d'une réalité malsaine, mais comme un défaut théorique catégoriel. Si une entreprise économique ne produit que des pertes, on remplace les managers! Il me semble alors que seul un remplacement radical des fondements théoriques du mode d'opération du système juridique est capable de ressusciter la théorie du droit et d'empêcher une ontologie désespérée de celui-ci. La froide découverte des difficultés du droit comme moyen d'intervention pourrait préparer le champ de la connaissance pour un paradigme plus modeste: un paradigme de systèmes autoréférentiels faisant montre d'un comportement, ou plus exactement d'un mode d'opération, égotiste, autonome (*inner-directed*), sans égard pour leur environnement, myope et incrémentaliste - en d'autres termes, presque humain. Il est demandé au moins le même effort et la même concentration pour éduquer et civiliser des systèmes sociaux que pour changer des gens: au fond, c'est toujours la même procédure pour civiliser l'évolution des systèmes vivants.

Le droit réflexif est, comme le droit interventionniste, un droit actif, mais il se retire de la responsabilité totale pour la société. Il contient des

programmes relationnels, cela veut dire des règles abstraites procédurales qui posent des prémisses organisatrices et contextuelles pour l'interaction des systèmes autonomes. Le but du droit réflexif est l' [Teubner 1982]. Il cherche à engendrer et à soutenir des processus internes d'auto-guidage et d'adaptation mutuels. Le droit réflexif constitue une *rationalité discursive*, en créant des zones d'auto-nomie pour les acteurs et les systèmes sociaux dans le cadre de règles procédurales.

Evidemment, la conception du droit réflexif procède davantage de l'idée que de la réalité. Mais l'intégration, la civilité et la raison des sociétés complexes contemporaines ne relèvent-elles pas, elles aussi, de l'idée plutôt que de la réalité? Pour élaborer l'idée du droit réflexif, il est surtout nécessaire de préciser la conception de «réflexion». Le terme «réflexion» peut être compris dans le sens d'une faculté complémentaire à l'autonomie et à l'auto-guidage d'un système social. La clôture autoréférentielle d'un système complexe veut dire que ses opérations internes s'effectuent sur la base d'un réseau de communications spécialisées selon des règles du système qui sont tout à fait idiosyncratiques. Le résultat est un processus d'émergence de cycles ou réseaux de communications fermés sur eux-mêmes. Les communications sont des éléments constitutifs d'un système social, et leur «qualité» définit l'identité du système. C'est pourquoi une entreprise se reproduit continuellement en produisant des communications économiques qui réfèrent aux communications économiques; un cours juridique se reproduit en produisant des communications juridiques qui réfèrent aux communications juridiques, et ainsi de suite pour des administrations, des instituts scientifiques, des écoles, des églises ou des partis politiques.

Evidemment, une clôture autoréférentielle, même si elle est une précondition à l'auto-guidage d'un système social complexe, ne suffit pas pour une co-évolution des systèmes ou, plus généralement pour des relations instructives entre les systèmes et leur environnement (voir, par exemple, les relations entre les sous-systèmes d'une société moderne). Cela pose un problème pour l'unité de la société. Les sous-systèmes différenciés et autonomes, comme par exemple l'économie, la politique, l'éducation, les sciences, le système de santé ou le droit, suivent un mode d'opération qui n'est pas seulement sélectif mais aussi autonome, selon des règles qui leur sont internes (*inner-directed*). Il s'ensuit que les conditions de la possibilité d'intervention d'un système sur l'autre changent dramatiquement: au fond, la société se présente comme un ensemble de jeux de communications ou systèmes sociaux séparés à la fois par plusieurs différences directrices, par une *indifférence* essentielle entre les sous-systèmes, par une production d'informations spécialisées

et enfin séparés par un mode d'opération respectif incomparable [Barel 1984: 466 ss].

Pour résoudre ce dilemme, il faut évidemment que les indépendances croissent en même temps que les interdépendances dans les sous-systèmes. La notion d'autopoïésis est alors faite sur mesure pour ces solutions apparemment paradoxales. En effet, l'autopoïésis permet de fonder, sur une clôture opératoire et une circularité élémentaire du mode d'opération du système, une sensibilité spécifique, sélective et autoréférentielle aux événements environnementaux pertinents. Le système autonome détermine donc les critères sous lesquels il se laisse influencer. Il spécifie lui-même les conditions pour qu'il accepte un signal extérieur; et c'est seulement le système lui-même qui peut mettre en oeuvre des incitations ou des stimulations externes dans un procès d'auto-transformation.

Plus concrètement, il est nécessaire pour un système autoréférentiel de transgresser sa clôture pour établir des relations intersystémiques. La voie interne est le développement d'une capacité de «réflexion». Quant à la voie intersystémique, elle est un «couplage structurel» [Luhmann 1990: 39 ss, 163 ss] comme, par exemple, la négociation.

Le terme «réflexion» signifie une capacité d'empathie systémique ou, en d'autres termes, une capacité qu'un système a de «comprendre» le mode d'opération d'un autre système et d'en tirer des conséquences pour ses opérations internes. Comme l'enfant qui, graduellement, comprend qu'il y a d'autres personnes dans son environnement, qui apprend que ses actions ont des effets sur les autres et qui, ensuite, développe un modèle réflexif interne qui tient compte de l'existence des autres personnes, un système social autonome apprend, par le biais des conséquences de ses actions, qu'il y a d'autres systèmes dans son environnement. Et même s'il ne peut pas «vraiment» comprendre un autre système, il lui est possible de développer un modèle interne plus ou moins empathique, plus ou moins réflexif.

Le terme «couplage structurel» dénote une connexion intersystémique par des événements partagés. Le même événement, par exemple la construction d'une route ou d'une usine, fournit simultanément une pluralité d'informations et une information différente et distincte pour chaque système. Ce dernier reconstruit en effet le sens de cet événement selon le contexte de ses propres règles opératives. On pourrait même dire qu'un événement extérieur ne représente qu'un «bruit» ou une irritation pour un système avant que celui-ci ne construise une information et un sens spécifique, pour lui-même, issus de cet événement. Ceci explique pourquoi, lorsque l'on commence une discussion ou une négociation sur un «problème», comme la construction d'une usine, cha-

cun, qu'il soit politicien, administrateur, entrepreneur, planificateur, urbaniste ou écologiste, parle d'une réalité différente. Et il n'est pas du tout évident de dépasser ce stade et de développer un discours instructif.

Dans cette perspective cependant, une capacité au moins semble décisive pour les sociétés complexes: le transfèrement entre des sous-systèmes autonomes de «signes» désignant des modifications du contexte qui incitent ces systèmes à amorcer des processus d'auto-transformation. Il est important de voir que cela n'est pas équivalent à l'évolution naturelle. Au moins pour des gens et pour des systèmes sociaux, l'évolution est devenue sous-optimale.² Pourtant, la logique de l'évolution n'est pas une sélection positive pour optimiser un certain domaine écologique; c'est plutôt une sélection négative par l'exclusion des variantes mortelles. L'évolution ne permet donc pas des réactions adéquates ni aux risques à long terme, ni aux tendances amplificatrices de déviation, ni encore aux périls actuels qui menacent de mettre fin à l'évolution humaine ou sociale.

Nous avons dit que les sous-systèmes sociétaux hautement développés ne sont pas transparents pour les observateurs extérieurs à cause de leur complexité interne, leur clôture opératoire et leur façon de structurer les événements par auto-référence. Ils sont opaques et, partant, imprévisibles, pour toute intervention externe grossière. Bien que les systèmes autopoïétiques ne soient en aucun cas totalement indépendants de leur environnement, il est clair qu'une intervention directe est aussi inefficace que la diplomatie des canonnières, la politique du bâton, l'éducation par la force ou la thérapie recourant aux menaces. Pour beaucoup de problèmes sociaux complexes, comme par exemple pour le développement urbain ou la régénération écologique, même le droit interventionniste n'offre plus les moyens pour coordonner des acteurs différents et pour harmoniser leurs intérêts dans un cadre assurant une réflexion mutuelle et le choix d'options les plus compatibles.

«L'échec de nombreuses politiques publiques et le fait qu'elles provoquent des effets inattendus devraient être imputés à des limites inhérentes au droit lui-même» [Morand 1988: 546].

Il devient donc particulièrement important de spécifier dans quelle mesure un système autopoïétique est indépendant et ne peut être dirigé par intervention externe, et dans quelle mesure il est ouvert aux stimuli extérieurs.

Le point de départ pour discuter la possibilité d'influencer un système complexe et opaque est l'observation qu'un système autoréféren-

² Pour la notion de sous-optimalité voir: Zeleny [1982: 47 ss].

tiel infère des informations de son contexte aussitôt qu'il peut observer dans ce contexte des différences significatives, c'est-à-dire des distinctions codifiées dans le langage symbolique du système. Le contexte, c'est l'environnement domestiqué d'un système, c'est une zone d'ambiguïté qui rend possible des délimitations et des transferts.

Même à l'intérieur de la clôture opératoire, les attentes et les préférences codifiées de façon interne, qui déterminent la sélectivité propre à la prise de décision et à la production d'opérations, peuvent voir leurs poids relatifs changer par l'introduction d'autres options ou d'autres bases d'information [Zeleny 1982: 99-127]. L'utilité attendue de rapports coût/bénéfice calculés et les nécessités de continuer les opérations élémentaires, déterminent les attentes internes qui elles-mêmes dirigent les choix d'un système. Avantages et inconvénients proviennent généralement de facteurs sensiblement différents. Si un de ces facteurs change de valeur en raison d'événements extérieurs, de nouvelles informations peuvent être produites dans le système - selon les règles discriminatoires du système. Ce sont ces règles qui permettent au système de chercher, dans son environnement sociétal, les événements indiquant des différences qui pourront être traitées de façon interne et d'où le système tirera des informations. «Information» signifie ici littéralement une constellation de facteurs qui influence le cours des actes ou des choix dans un système: «toute différence qui fait une différence pour un événement postérieur» [Bateson 1983: 381]. Comme l'a dit Allport à propos de l'interaction sociale, tous les événements se structurent en fonction d'un caractère cyclique, de renfermement sur soi (*self-closing*) [Allport 1954: 288]. Alors, le problème de l'interaction est de coupler différentes séquences d'événements pour parvenir à une action concertée, à une interaction intelligible pour les règles discriminatoires des systèmes participants.

En d'autres termes, le but est de trouver ces «opérations transférentielles» (*transferential operations*) qui permettraient au système intervenant comme au système guidé de passer de la référence-à-soi à la référence-à-l'autre [Braten 1984: 161]. Chaque système qui participe au discours des systèmes prend part à la construction décentralisée d'un contexte qui soutient ce changement de perspectives. Mais il n'y a plus un système privilégié ou autoritaire qui peut construire ce contexte pour toutes les autres parts de la société. Même la politique, l'Etat, le droit ne peuvent plus assumer cette fonction. C'est pourquoi des négociations sont indispensables pour traiter des problèmes complexes; et c'est pourquoi le droit aussi a besoin de formes et de programmes qui n'empêchent pas la négociation, mais qui plutôt la supportent activement.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- ALLPORT, F. 1954. The Structuring of Events: Outline of a General Theory with Applications to Psychology. *The Psychological Review* 61, september: 281-303.
- BAREL, Y. 1984. De la fermeture à l'ouverture, en passant par l'autonomie? In DUMOUCHEL, P. et J.-P. DUPUY. (éds). *L'auto-organisation. De la Physique au Politique*. Paris: Ed. du Seuil.
- BATESON, G. 1983, *Ökologie des Geistes*. Frankfurt: Suhrkamp.
- BRATEN, S. 1984. The Third Position - Beyond Artificial and Autopoietic Reduction. *Kybernetes* 13: 157-163.
- DUMOUCHEL, P. 1984. Mimétisme et autonomie. In DUMOUCHEL, P. et J.-P. DUPUY. (éds). *L'auto-organisation. De la Physique au Politique*. Paris: Ed. du Seuil.
- EIGEN, M. 1971. Self-Organization of Matter and the Evolution of Biological Macromolecules. *Naturwissenschaften* 58: 465-523.
- FOERSTER, H. 1985. Das Konstruieren einer Wirklichkeit. In WATZLAWICK, P. (éd.). *Die erfundene Wirklichkeit*. München et Zürich: Piper, 2^e éd.
- GLANVILLE, R. 1982. Inside every White Box there are Two Black Boxes trying to get out. *Behavioral Science* 27: 1-11.
- GLASERSFELD V., E. 1985. Einführung in den radikalen Konstruktivismus. In WATZLAWICK, P. (éd.). *Die erfundene Wirklichkeit*. München et Zürich: Piper, 2^e éd.
- LUHMANN, N. 1990. *Die Wissenschaft der Gesellschaft*. Frankfurt: Suhrkamp.
- _____. 1987. Über Codierung von Semantiken und Systemen. *Soziologische Aufklärung* 4, Opladen: Westdeutscher Verlag: 13-31.
- _____. 1986. L'unité du système juridique. In *Archives de Philosophie du Droit* 31. Paris.
- LUHMANN, N. und K.-E. SCHORR (éds). 1986. *Zwischen Intransparenz und Verstehen*. Frankfurt: Suhrkamp.
- MARUYAMA, M. 1967. Goal-Generating Dissatisfaction. Directive Equilibrium and Progress. *Sociologia Internationalis* 5: 169-188.
- MATURANA, H. 1983. Reflexion: lernen oder ontogenetischer Drift. *Delfin II* December: 60-71.

- _____. 1982. *Erkennen: die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit*. Braunschweig et Wiesbaden: Vieweg.
- MAYNTZ, R. 1983. Zur Einleitung: Probleme der Theoriebildung in der Implementationsforschung. In *dies., Hg., Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- MORAND, C.-A. 1988. Le droit de l'Etat providence. *Revue de droit suisse* 107: 527-551.
- MORIN, E. 1984. Peut-on concevoir une science de l'autonomie? In DUMOUCHEL, P. et J.-P. DUPUY. (éds). *L'auto-organisation. De la Physique au Politique*. Paris: Ed. du Seuil.
- SPENCER BROWN, G. 1979. *Laws of Form*. New York: Dutton.
- TEUBNER, G. 1982. Reflexives Recht. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 69: 13-59.
- WILLKE, H. 1987. *Systemtheorie. Eine Einführung in die Grundprobleme*. Stuttgart: UTB, 2^e éd.
- _____. 1984. Zum Problem der Intervention in selbstreferentielle Systeme. *Zeitschrift für systemische Therapie* 2 Heft 7.
- ZELENY, M. 1982. *Multiple criteria decision-making*. New York: Mc Graw-Hill.

**ENJEUX ET LIMITES
DU RECOURS À LA NÉGOCIATION**

Luc VODOZ

*«La négociation est la forme la plus répandue et la plus problématique des relations avec autrui, si l'on exclut les relations sexuelles avec lesquelles elle n'est d'ailleurs pas sans rapport»
(John K. Galbraith).¹*

1. PRÉLIMINAIRE: NÉGOCIATION, OÙ ES-TU?

Entre les pratiques du marchand de tapis et celles du diplomate de haut vol, où et comment pourrait-on circonscrire ce que recouvre la notion de *négociation*? Entre un aménagiste et un joueur de go, quelles analogies? Face à un champ sémantique si étendu, grande est la tenta-

¹ Cité dans Fisher et Ury [1982: IV].

tion d'une définition restrictive de la négociation, qui permette d'en appréhender des contours plus précis. «Forme de communication», «forme de participation», «forme de relation»: mais quelles sont donc les caractéristiques constantes de la négociation?

Résistant aux charmes pervers d'une définition tranchée de ce terme, je vais néanmoins tenter de repérer quelques notions incontournables pour l'analyse de la négociation - au cœur desquelles l'*enjeu* - puis d'esquisser les limites qui circonscrivent les possibilités d'y recourir.

2. INTRODUCTION: DU JEU

Prenons le temps d'un détour à travers le monde du jeu, dont l'aspect gratuit marque sans doute la différence essentielle avec les processus de négociation: que l'on parle de jeu ou de négociation, il s'agit d'une interaction entre deux ou plusieurs personnes, librement consentie, régie par des règles conventionnelles établies sur un canevas de codes sociaux, pour laquelle on s'appuie sur divers instruments, et qui s'insère entre des bornes temporelles généralement prédéfinies.

Lorsque vous jouez au football, ou aux échecs, il y a le plus souvent un gagnant et un perdant. Si vous faites match nul, les gains du jeu sont répartis entre les deux joueurs, ou les deux équipes. Dans ces jeux à deux partenaires (ou deux équipes, deux coalitions), le gagnant obtient par exemple 2 points, le perdant 0, et en cas de match nul chacun reçoit 1 point.

Dans un jeu à plus de deux partenaires, tel le poker, le résultat peut être plus nuancé, puisque les gains et les pertes peuvent être répartis de diverses manières entre les participants. Mais il y a cela de commun avec le football et les échecs que le montant total des gains initialement disponibles reste constant (2 points dans le premier cas, la mise totale des joueurs dans le second); seule la répartition finale est inconnue au début du jeu. C'est ce qu'on appelle les *jeux à somme nulle*, puisque gains et pertes s'équilibrent.

Il y a d'autres jeux, à somme *non nulle* - positive ou négative - durant lesquels il y a création ou perte de valeur pour l'*ensemble* des partenaires. C'est notamment le cas du dilemme du prisonnier², jeu à deux

² Le dilemme du prisonnier est l'un des nombreux modèles développés par l'école de la théorie des jeux, dont l'approche tend à analyser les relations entre individus et entre groupes au moyen de formalisations logiques et/ou mathématiques. Je renvoie le lecteur intéressé à l'ouvrage de Davis [1973]

partenaires qui peut être joué en plusieurs séquences. Dans ce type de jeu, les résultats sont variables aussi bien d'un point de vue individuel que d'un point de vue collectif; par ailleurs, les scores individuels des joueurs peuvent être égaux ou inégaux, sans que cela n'influence le résultat *global* du jeu, qui peut être négatif, nul ou positif.

Pour savoir si le jeu en vaut la chandelle, les joueurs potentiels cherchent à prévoir quel résultat individuel ils peuvent espérer. Mais même si l'on arrive à anticiper son propre résultat *comparativement* avec celui du partenaire, et que la «victoire» semble promise, cela n'est pas encore suffisant pour décider de se risquer à jouer: dans une situation de résultat globalement négatif, être moins mauvais que l'autre est une bien maigre consolation. Les guerres - grandes génératrices d'entropie - peuvent être classées dans cette catégorie de situations, à perdants multiples, même si certains adversaires y ont perdu plus que d'autres.

Par conséquent, comparer son résultat espéré avec celui du partenaire est une chose, mais il faut encore s'assurer que ce résultat soit positif, pour savoir s'il vaut la peine de jouer. Et si les deux partenaires décident de jouer ensemble, c'est qu'ils espèrent tous deux un résultat supérieur à zéro, avec pour conséquence le fait que le résultat global du jeu a de fortes chances d'être positif, du moins si les joueurs ont fait des anticipations correctes.

La négociation est assimilable à un jeu de cette nature. Avant de décider de négocier un objet, un projet, chacun va faire sa petite cuisine, ses calculs de probabilités, généralement intuitifs plutôt que formalisés mathématiquement comme cela se fait en théorie des jeux. Chacun va *évaluer les enjeux* du conflit, de la divergence qui se présente, et estimer approximativement ses gains potentiels avant de décider quelle attitude adopter, quel système de décision utiliser. Mais qu'est-ce qu'un *enjeu*, et comment l'apprécier?

3. CENTRAUX: LES ENJEUX

3.1 Notion d'enjeu

Un dictionnaire courant (le Petit Robert) définit le terme d'enjeu comme: «l'argent que l'on met en jeu en commençant la partie et qui doit

qui, bien qu'agé d'une vingtaine d'années, reste une bonne introduction à la théorie des jeux.

revenir au gagnant» ; et, par extension, comme: «ce que l'on peut gagner ou perdre, dans une compétition, une entreprise».

Plus analytiquement, la théorie des jeux a mis en évidence quatre éléments qui constituent la notion d'enjeu (fig. 1):

- la *mise*, ou enjeu proprement dit - selon la première définition donnée ci-dessus - qui est ce que l'on investit au début du jeu;
- le *prix* du jeu, qui est le gain revenant au gagnant;
- le *rappor*t entre mise et prix du jeu (rapport qui peut être extrêmement variable);
- le *produit* du jeu, qui est le *résultat* du jeu pour chacun des joueurs; d'aucuns donnent à cette notion de produit du jeu le nom d'*utilité subjective espérée*, nom qui correspond au sens second donné par le dictionnaire; c'est ce sens second de l'enjeu que je retiendrai ci-après.

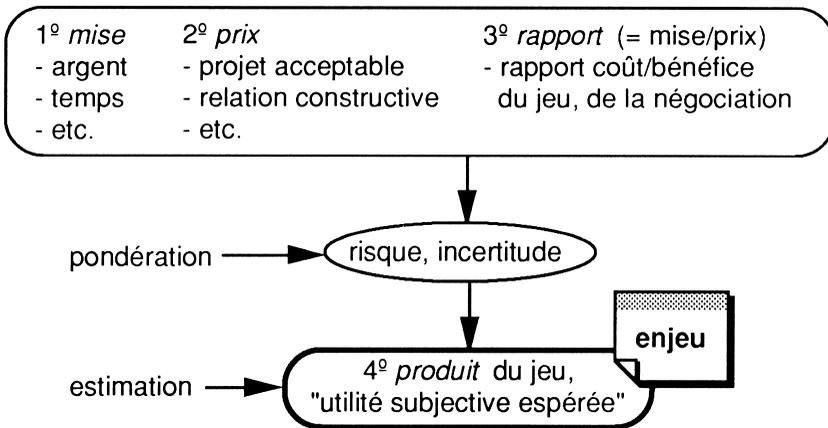


FIG. 1 Enjeux - éléments constitutifs d'après la théorie des jeux

Ce qui intéresse le plus celui qui doit choisir d'entrer ou non dans un processus de négociation, c'est bien entendu le produit du jeu, son utilité subjective espérée. Ce produit est cependant très difficile à estimer, dans la mesure où le montant de la mise n'est pas souvent évident (comment savoir, par exemple, quel *temps* il va falloir investir dans une négociation?), où le prix du jeu est généralement inconnu au départ (comment anticiper ce que chacun va gagner ou non?), et donc parce que ces deux facteurs - mise et prix - doivent être pondérés en termes de risque, d'incertitude.

Néanmoins chaque «joueur», chaque négociateur potentiel va, plus ou moins consciemment, plus ou moins intuitivement, procéder à une estimation du résultat d'un processus de négociation auquel il se demande s'il va participer; et c'est vraisemblablement sur la base de cette estimation qu'il va décider d'entrer ou non en négociation, du moins si l'on suppose qu'il raisonne de manière rationnelle. La perception de l'enjeu (ou des enjeux) d'une négociation est donc un facteur déterminant pour le recours - ou non - à la négociation comme mode de résolution des conflits.

En réalité, les enjeux d'une négociation se situent à deux niveaux différents, qu'il convient de bien distinguer (fig. 2): il y a bien sûr les enjeux de la négociation proprement dite (l'estimation des résultats de la négociation); mais il y a aussi, en amont, l'enjeu du *recours* à la négociation, dont l'appréciation doit intégrer les *coûts de transaction*: au-delà des résultats de la négociation, qu'y a-t-il à gagner ou à perdre, en acceptant - ou non - de se prêter à ce mode de résolution des conflits, à ce système de décision?

3.2 Enjeux d'une négociation

Je reviendrai plus avant sur la négociation comparée à d'autres systèmes de décision. Evoquons tout d'abord les enjeux de la négociation proprement dits. Bellenger (chap. 14) propose de définir la négociation comme une *forme de communication finalisée sur un accord*, accord qui doit être acceptable pour toutes les parties en présence. L'enjeu le plus évident d'une négociation est alors le contenu de cet accord, sa qualité intrinsèque pour chacun des négociateurs.

Cependant, si un accord a été accepté du bout des lèvres, obtenu de justesse, il sera nettement moins solide que si toutes les parties l'adoptent avec enthousiasme. Or il est clair que la mise en oeuvre, l'application des termes de l'accord a plus de chances d'être effective si cet accord satisfait pleinement les acteurs qui en sont partie prenante.

Pour apprécier la valeur d'un accord négocié, il faut donc considérer non seulement sa qualité au niveau du contenu - la *qualité du résultat* - mais encore la *qualité de l'adhésion* des parties à ce résultat. Cette qualité de l'adhésion, cette acceptabilité de l'accord dépend du contexte socio-politique, de l'ampleur de la plage de négociation, ainsi que de la personnalité des acteurs et de la *manière* dont la négociation a été conduite. Ainsi, en choisissant une manière de négocier (plus ou moins conflictuelle ou coopérative), il ne faut pas oublier que ce choix aura certainement des conséquences sur cette qualité d'adhésion des parte-

naires, et donc sur les chances qu'un accord se traduise *effectivement* dans la réalité.

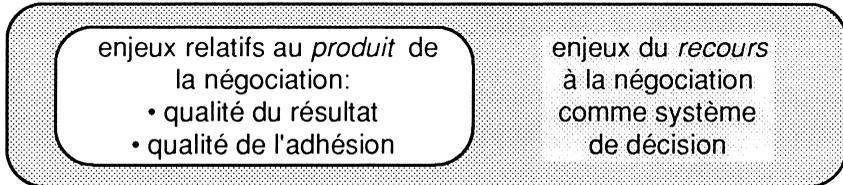


FIG. 2 Enjeux - deux niveaux à distinguer

3.3 Enjeux du recours à un processus de négociation

Situons-nous maintenant en amont de la négociation, au moment du choix de recourir - ou non - à la négociation pour résoudre un ensemble de problèmes conflictuels. La notion d'enjeu s'élargit alors, car il s'agit de prendre en compte les alternatives à la négociation, et plus seulement les enjeux «internes» de la négociation. Autrement dit, le recours - ou non - à la négociation doit aussi être considéré comme un enjeu, à part entière.

Accepter de s'asseoir autour du tapis vert, c'est reconnaître l'existence d'un conflit, d'une divergence, et c'est accepter de décortiquer et d'affronter ouvertement ce conflit, cette divergence. La psychologie et la psychanalyse d'une part, la sociologie d'autre part, ont mis en avant le rôle moteur du conflit, en termes de changement. Aussi bien l'évolution du système social que celle de l'individu passent par des périodes de crise, de conflit intérieur parfois intense, périodes qui permettent de dépasser des situations de blocage. Recourir à la négociation, c'est donc aussi reconnaître l'aspect dynamisant du conflit, le pouvoir créatif qui en émane.

Mais il y a conflit et conflit: selon leur nature et leur ampleur, les conflits peuvent conduire à des issues fort variables; la nature et l'ampleur du conflit déterminent aussi pour une bonne part les moyens qu'il est possible d'utiliser pour transformer le conflit en facteur de progrès, ce qui bien entendu n'est pas toujours possible, et de loin.

J'ai évoqué la négociation en tant que système de décision. De manière schématique, on peut placer la négociation sur un continuum allant du pur conflit à la simple résolution de problèmes, de l'affrontement à un mode de décision consensuel (fig. 3).

A une extrémité de ce continuum se trouve le mode le plus coopératif de traitement des divergences, à l'autre extrémité le mode le plus conflictuel, le plus compétitif. La négociation se situe à mi-chemin entre ces deux extrêmes, étant entendu qu'elle peut tendre soit d'un côté, soit de l'autre, qu'il peut s'agir plutôt de «convaincre», ou plutôt de «vaincre» (on parle alors de négociation coopérative ou intégrative d'un côté, de négociation compétitive ou distributive de l'autre).

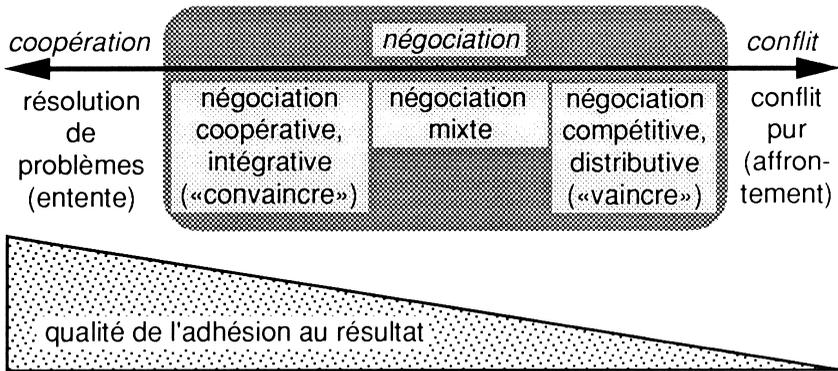


FIG. 3 Systèmes de décision - entre conflit et coopération

Lorsqu'on se situe du côté de ce que l'on nomme la «résolution de problèmes», tout est plus simple. Les difficultés sont évidemment les plus grandes à l'autre extrémité de l'axe, là où la communication entre les parties est extrêmement réduite. Le dilemme du prisonnier par exemple, lorsqu'il est joué sans communication verbale entre les joueurs, conduit généralement à des scores globalement négatifs. Le prix du jeu est inférieur à la mise, le conflit coûte plus qu'il ne rapporte.

Par contre, lorsqu'on introduit la possibilité de dialoguer, les *adversaires* ont tendance à devenir des *partenaires*: la communication entre les parties permet d'obtenir des scores *globalement* positifs, ou en tout cas moins négatifs, et ce quel que soit le rapport de forces entre les partenaires, qu'il soit équilibré ou déséquilibré. Eclairant la scène, les relations entre acteurs font ressortir l'*ombre du futur*, mettant en relief les implications à plus long terme du jeu qui se déroule.

Il ne faut pas non plus être naïf, et prétendre qu'il suffit de dialoguer pour que la situation s'améliore. Il n'en reste pas moins que le choix d'un mode de traitement des divergences - ou mode de résolution des conflits - n'est pas anodin; ce choix peut être lourd de conséquences, sur-

tout si l'on se place dans une perspective de long terme: conférence diplomatique ou intervention militaire, ce n'est pas la même chose, et cela influe considérablement sur les rapports qui s'établiront ultérieurement entre les protagonistes d'un conflit. Les théoriciens des jeux ont d'ailleurs bien mis en évidence l'incidence d'une attitude coopérative ou, au contraire, plus compétitive, sur le développement des relations à long terme. Privilégier le recours à la négociation, c'est donc aussi investir dans le long terme, ce qui est particulièrement important pour les professionnels, appelés à revoir fréquemment les mêmes interlocuteurs.

La notion d'enjeu s'applique donc non seulement au contenu de la négociation, mais aussi - voire surtout - au choix de recourir à la négociation. Ce choix comporte aussi une *mise* (en termes de temps, par exemple), un *prix* (en termes de relations à long terme), et un *produit* ou *utilité subjective espérée* (l'estimation anticipée de la mise et du prix), ce que l'on aurait facilement tendance à oublier, ou du moins à reléguer injustement au second plan.

Supposez, par exemple, que vous soyez en train de planifier l'élaboration d'un PQ (plan de quartier): vous estimez peut-être qu'en associant à cette élaboration tous les acteurs concernés, vous obtiendrez probablement un magnifique PQ (qualité du résultat), et que les différents acteurs associés au processus en seront largement satisfaits (qualité de l'adhésion). Néanmoins, avant de décider de recourir à un processus de négociation, il vous faudra encore évaluer si un même résultat pourrait être obtenu, mais à des coûts inférieurs, en traitant les divergences initiales par une procédure juridique classique, c'est-à-dire sans passer par une négociation.

Ainsi, la comparaison entre deux ou plusieurs méthodes de résolution des conflits peut conduire un acteur affecté par un projet à refuser de négocier, alors même qu'on aurait pu croire qu'il y trouverait son compte.

En d'autres termes, la seule prise en compte de l'existence d'une plage de négociation permettant à chacun d'y trouver son compte n'est pas le seul déterminant pour la faisabilité d'une négociation. Il faut encore comparer la valeur estimée de la négociation avec la valeur estimée d'autres systèmes de décision (arbitrage juridique, décision politique, etc.), et ce pour chacune des parties impliquées (fig. 4).

3.4 Racines des choix

Quoi qu'il en soit, devant une même situation, deux individus peuvent choisir l'un de négocier, l'autre non. Pourquoi? On peut déceler diverses échelles de références pour apprécier l'opportunité de recourir à

la négociation comme mode de résolution des conflits. Je fais ici allusion aux systèmes de valeurs profondément ancrés dans chaque individu, systèmes qui déterminent plus ou moins consciemment nos attitudes. Le choix de privilégier plutôt le court ou le long terme, plutôt le développement des relations interpersonnelles ou l'efficacité du traitement d'un problème ponctuel, etc., ce choix dépend aussi des convictions de chacun. De ce fait, chacun d'entre nous adoptera une position différente, devant un cas concret, position qui ne saurait être justifiée uniquement par des considérations purement logiques, rationnelles.

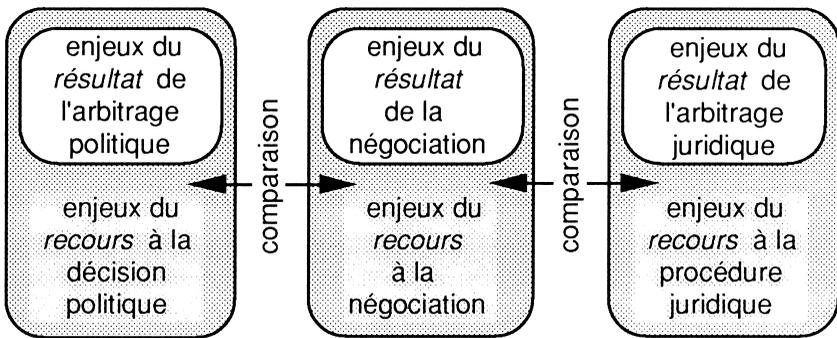


FIG. 4 Comparaison de l'«utilité subjective espérée» de divers systèmes de décision

4. MULTIPLES: LES LIMITES

4.1 Périmètre du tapis vert

Quelles sont les limites de la négociation? Nous venons de voir que la faisabilité d'une négociation est notamment fonction des enjeux du recours à d'autres systèmes de décision, et que «l'utilité subjective espérée» de ces autres systèmes de décision peut donc constituer une première limite aux possibilités de négocier. Il faut en effet partir du principe que chaque acteur poursuivra essentiellement ses propres intérêts - ou ceux du groupe qu'il représente - et que chacun n'acceptera donc de négocier que si cette démarche lui semble la plus payante.

Par ailleurs, il est clair qu'une négociation n'est concevable que si toutes les parties concernées s'y associent *volontairement*, ce qui signi-

fie que chacune des parties est dépendante de la volonté qu'ont ou non les autres parties de jouer le jeu. Cette interdépendance entre les négociateurs est une constante; or elle a une conséquence majeure, du point de vue des rapports de forces entre acteurs; elle implique en effet que même le plus petit, le plus faible des acteurs en présence garde en permanence dans sa main un «joker», une parade ultime contre les coups de force que les plus puissants pourraient être tentés d'utiliser. Ce «joker», c'est bien entendu la possibilité permanente de *quitter* la négociation pour recourir à d'autres types d'arbitrages.

La nécessité d'une participation volontaire des diverses parties a pour corollaire un autre problème, qui est celui de l'*identification* de *tous* les acteurs concernés, sans en omettre aucun. On connaît l'importance de la procédure juridique à cet égard, dans la mesure où elle permet justement aux acteurs potentiels de se manifester, d'apparaître sur la scène, par le biais d'oppositions, de recours, etc. Mais il peut arriver que, pour diverses raisons, un acteur important n'apparaisse sur la scène qu'après le début de la négociation, et qu'il remette en cause tout le travail effectué. La participation préconisée par la LAT (Loi fédérale sur l'aménagement du territoire) est précisément l'un des moyens, nécessaire mais non suffisant, pour prévenir de telles situations.

4.2 Contraintes imposées par l'Etat de droit

Outre ces aspects qui déterminent les possibilités et les choix d'entrer ou non en négociation, toute une série de limites est à mettre sur le compte de la structure juridique dans laquelle s'insère cette négociation. Certains accords négociés comportent de graves lacunes, dans la mesure où ils instituent des mécanismes compensatoires impliquant l'aval formel de tiers - autorités notamment - sans que ceux-ci aient été consultés; ceci souligne la nécessité de soigner particulièrement le protocole d'accord de toute négociation, afin d'éviter qu'il ne soit cassé en raison d'incompatibilités avec les procédures légales en vigueur.

De manière générale, les accords négociés sont aussi limités par la nécessité de respecter certains principes fondamentaux de l'ordre juridique. Cette limite implique que la qualité juridique d'un accord est capitale; en effet, un non-respect de ces principes fondamentaux rendrait l'accord peu acceptable, et de toutes façons peu viable à moyen ou long terme. Cette limite a par conséquent aussi un côté productif, puisqu'elle force les parties en présence à trouver un accord qui soit compatible avec l'Etat de droit, prévenant ainsi les risques de «dérapage».

J'aimerais cependant relever qu'il ne faut pas nécessairement craindre un certain flou, une certaine incertitude: la souplesse de la négocia-

tion, son côté plus politique que technique, est aussi une de ses forces, en termes de créativité et de flexibilité, et donc en termes de possibilités de s'adapter à l'imprévisible. La prise en compte de l'irrationnel et des systèmes de valeurs en est aussi facilitée, ce qui peut être bénéfique, comme nous le verrons plus loin, en abordant la question des conflits à forte composante émotionnelle.

4.3 Capacités individuelles à négocier...

La limite due aux capacités individuelles à négocier peut sembler évidente; elle mérite néanmoins d'être soulignée, car elle n'est pas des moindres. La négociation est en partie une technique qui, comme toute autre, peut être apprise. Mais la négociation est aussi un art, et là, c'est plus de dons, de capacités individuelles «innée» qu'il s'agit. On peut prendre des cours de peinture, mais on n'apprend pas à devenir un Picasso.

Cet obstacle peut être partiellement surmonté par les professionnels, qui peuvent consacrer du temps à améliorer leurs capacités. Mais il est clair qu'un particulier, associé ponctuellement à une telle démarche, risque de manquer d'armes, avec les inconvénients que cela suppose pour la qualité du processus de négociation. En effet, il est préférable que tous les partenaires d'une négociation connaissent et utilisent certaines règles de fonctionnement de ce système de décision, de cette forme de communication, sous peine d'en voir la portée par trop diminuée, le maniement par trop délicat.

4.4 ... et pouvoirs inégaux

Il se peut aussi qu'il y ait une disproportion manifeste entre le poids d'un acteur et les intérêts qu'il défend. Un acteur ayant des intérêts légitimes importants peut manquer de poids pour arriver à les faire valoir; et inversement, un acteur de poids pourrait imposer sans vergogne son point de vue alors qu'il n'a pas réellement d'intérêts dignes de protection à faire valoir. De telles situations sont parfois difficiles à déceler.

Cette problématique renvoie par ailleurs à la question du degré de professionnalisme des acteurs appelés à négocier: les professionnels chevronnés auront presque fatalement plus de savoir-faire que les amateurs, au détriment de ces derniers. Néanmoins, nous avons vu que l'interdépendance des négociateurs donne du pouvoir même au plus faible; on peut donc supposer que les professionnels n'abuseront pas de

leur supériorité et feront en sorte que leurs partenaires restent dans le cercle de la négociation!

D'autre part, j'aimerais encore rappeler que, quel que soit le rapport de forces entre les partenaires d'une négociation, qu'il soit à peu près équilibré ou largement inégal, le fait de recourir à la négociation permet généralement d'amoindrir les coûts de la résolution d'un conflit, et/ou d'en augmenter les bénéfices.³ En conséquence, et contrairement à une idée très répandue, je pense qu'une négociation est faisable, productive, même si les rapports de forces entre les parties ne sont pas approximativement égaux.

4.5 Problème de la transparence de la négociation

Un autre problème qu'il peut être difficile de surmonter est celui de la multiplicité des scènes sur lesquelles un acteur peut devoir jouer simultanément. Il peut en effet arriver qu'un négociateur refuse, par exemple, de prendre une position claire, pour des raisons totalement extérieures à la négociation elle-même (des raisons électorales notamment). L'opacité d'un point de vue peut ainsi constituer une sérieuse entrave au processus de négociation, dans la mesure où une certaine transparence est indispensable, ne serait-ce que pour établir la confiance nécessaire entre les partenaires.

De manière plus globale, la transparence du processus de négociation vis-à-vis des acteurs qui n'y sont pas associés - vis-à-vis de la société civile dans son ensemble - cette transparence est largement souhaitable. Il ne s'agit pas de demander à chaque négociateur de poser toutes ses cartes sur la table; mais il s'agit de faire en sorte que l'*existence* d'une négociation en cours soit connue du public.

Actuellement, lorsqu'un projet est élaboré, il y a généralement négociation bilatérale entre le promoteur et les autorités compétentes; cette négociation est fréquemment de type informel et confidentiel. Ce n'est qu'après la mise à l'enquête publique que le processus s'ouvre aux regards du public, permettant une négociation élargie à l'ensemble des acteurs concernés. A ce moment, certains choix fondamentaux sont déjà arrêtés, ce qui limite considérablement la plage de négociation; l'opacité

³ Voir le dilemme du prisonnier, jeu dont on a vu qu'il met en évidence le fait que l'introduction de la possibilité de communiquer, entre les partenaires, permet d'améliorer leur score global. Il en est de même lorsque pour traiter un différend international, l'on recourt au règlement diplomatique plutôt qu'au «langage» des armes.

de la phase d'élaboration du projet a déjà restreint la marge de manœuvre de l'ensemble des acteurs concernés, avec les risques de blocages que cela implique.

4.6 Risques inhérents à l'aménagement du territoire «négocié»

Privilégier le recours à la négociation, favoriser ce que Ruegg (chap. 7) qualifie d'AT «négocié» (par opposition à l'AT technico-fonctionnaliste), c'est aussi prendre un certain nombre de risques.

Il y a bien sûr le risque de l'arbitraire, le risque de l'inégalité de traitement. Il y a aussi le risque de ce que j'appellerais «l'abus de pouvoir des opportunistes»: je fais ici allusion aux velléités que pourraient avoir certains de s'opposer systématiquement à tout projet, afin d'être conviés autour du tapis vert, et ce dans le seul but d'obtenir des compensations, pas forcément justifiées. Ce risque est néanmoins limité par l'importance relative des ressources - tant humaines que financières - dont disposent les opposants potentiels: contrainte majeure de tout lobby, la rareté des moyens force à déterminer des priorités.

Dans le registre des jeux pervers, il y a encore les pratiques que je qualifierais de «pseudo-négociation» ou «négociation-alibi», consistant à négocier pour gagner du temps sans avoir, au fond, de volonté aucune d'aboutir à un accord. C'est une forme de dol qu'il me paraît extrêmement difficile de sanctionner, et qui représente donc un risque réel. Il en est de même lorsqu'un acteur utilise des systèmes de valeurs pour fonder son argumentation, dans le seul but de dissimuler des intérêts particuliers.

Par ailleurs, même si les bonnes volontés sont sincères, il ne faut pas négliger les risques d'inapplicabilité d'un accord conclu, comme je l'ai mentionné en évoquant l'incontournable moule juridique. Il faut donc souligner l'importance de prévoir des sanctions suffisamment dissuasives, à appliquer au cas où la mise en oeuvre d'un accord n'est pas réalisable, ou pas réalisée. Il faut aussi prévoir explicitement l'ordre de concrétisation des termes de l'accord, et en fixer les délais de réalisation.

D'autre part, il faut aussi rappeler que la question de la qualité pour négocier des acteurs réunis autour de la table doit être soigneusement établie: il est arrivé qu'après de laborieuses négociations, qui étaient sur le point d'aboutir, un des négociateurs soit renié par la partie qu'il était censé représenter, empêchant ainsi l'aboutissement du processus, la conclusion de l'accord; avec les conséquences fâcheuses que cela a, en particulier sur les relations de confiance entre partenaires.

En prenant un peu plus de recul, il y a enfin un risque d'ordre plus global, lorsqu'on préconise l'AT «négocié»: c'est le risque qu'en voulant être moins normatif quant au *contenu* d'un projet, on devienne extrêmement normatif quant à la *démarche* d'élaboration de ce projet. Du normativisme relatif au produit, au normativisme quant au processus, fait-on de réels progrès? L'un des avantages déterminants du recours à la négociation est - rappelons-le - son caractère quelque peu informel, flexible. Si l'on tombe dans le piège d'une formalisation à outrance des *conditions* du recours à la négociation et de la *manière* de négocier, le risque apparaît que l'on perde en souplesse du processus ce que l'on y a gagné en clarté. Il faudra alors recourir à d'autres types de démarches, pour pallier au manque de souplesse du processus de négociation!

Il serait donc préférable de déterminer un processus ad hoc, au cas par cas, au lieu de se lier les mains par le choix «définitif» d'une sorte de processus immuable, hypercodifié, rigide, paralysant.

4.7 Domaine des valeurs

J'aimerais terminer cette énumération de limites au recours à la négociation par l'évocation d'un type de limites qui concerne le produit de la négociation, mais qui devrait être pris en compte en amont, au moment du choix de recourir ou non à ce mode de résolution des conflits. En clair, il s'agit d'anticiper la nature des enjeux qui pourraient faire l'objet de la négociation, car il y a certains enjeux que ni les procédures classiques ni le processus de négociation ne permettent de traiter efficacement. Je fais ici référence à l'ensemble des enjeux relatifs aux *valeurs*, aux croyances, aux convictions personnelles profondes qui déterminent nos opinions, attitudes et comportements. L'appréciation de tels enjeux comporte généralement une dimension fortement émotionnelle.

En matière de politique nucléaire par exemple, on constate que les arguments techniques ne permettent pas de trancher. Expertises et contre-expertises s'affrontent, sans qu'il soit possible de donner des réponses claires et définitives aux questions relatives à la sécurité des installations, au stockage des déchets, etc. Devant une telle situation, d'aucuns pourraient espérer obtenir un compromis largement accepté à travers une démarche de négociation. Or ce n'est probablement pas possible: les arguments des diverses parties en présence sont ancrés dans leurs systèmes de valeurs respectifs, et relèvent plus d'une foi quasiment religieuse que d'une analyse rationnelle, pour laquelle les données techniques font défaut. Or si l'on peut débattre autour de la «foi», on ne peut certainement pas la négocier!

Afin de choisir un site pour une ISDS (installation de stockage de déchets stabilisés), les cantons de Vaud et Fribourg ont mis en place un processus de décision ad hoc qui, en anticipant les blocages potentiels, semble avoir largement contribué au succès des premières phases de la démarche de sélection (Rey, chap. 16). La comparaison avec la procédure suivie par la CEDRA (Coopérative pour l'entreposage des déchets radioactifs) afin de trouver un site de stockage pour des déchets radioactifs, dans le cas de la commune d'Ollon notamment, est tentante, mais doit être faite avec une extrême prudence.

On pourrait en effet penser que si la CEDRA s'y était prise de la même manière que la C.E.A.T. (Communauté d'études pour l'aménagement du territoire) l'a proposé pour l'ISDS, elle ne se retrouverait pas, comme c'est le cas aujourd'hui, dans une situation de blocage apparemment sans issue. Mais je suis d'avis que le recours précoce à la consultation, à la concertation et à la négociation, dans le processus de mise en oeuvre confié à la CEDRA, n'aurait en réalité pas modifié fondamentalement l'impasse dans laquelle elle se trouve actuellement. Le mode de communication entre Ollon et la CEDRA serait certes différent, mais la position des habitants d'Ollon n'en resterait pas moins très ferme, très tranchée. Encore une fois: les valeurs ne se négocient pas, et la politique nucléaire est essentiellement une affaire de valeurs.

Cela ne signifie pas pour autant que dans le cadre de telles politiques publiques, la négociation soit à proscrire. Bien au contraire: elle permet de maintenir ou de rétablir une forme de communication entre parties antagonistes. Et par conséquent, même si elle ne permet pas de trouver une solution au problème qui se pose, la négociation peut contribuer à éviter qu'un tel problème ne se transforme en conflit social d'envergure, en conflit pur et dur, avec l'éventuel recours à la force physique qu'il implique.

Recourir à la négociation pour traiter des conflits de valeurs a encore un autre avantage, qui est le fait de *révéler* ces valeurs. En débattant d'un objet fondamentalement conflictuel, en argumentant, chaque acteur sera vraisemblablement poussé à écartier peu à peu ses motivations superficielles, et à mettre en avant son système de valeurs. Or «démasker» les valeurs des diverses parties en présence, c'est obtenir une meilleure image des convictions qui fondent les attitudes politiques; cette connaissance peut être extrêmement utile à chacun, et en particulier aux décideurs.

Dans le cas de la politique nucléaire, par exemple, prendre en considération les valeurs qui sous-tendent le conflit reviendrait à faire remonter le débat en amont de la mise en oeuvre confiée à la CEDRA, sur le plan de la production des déchets. Cela permettrait peut-être de

remettre en question les fondements de cette politique publique, plutôt que de se borner à discuter de ses conséquences.

On peut donc affirmer que même dans les cas où l'échec d'une négociation, relativement à son contenu, est prévu, anticipé, la *qualité de l'échec* d'une négociation est supérieure à celle d'un échec issu d'un processus de décision moins interactif. En d'autres termes, dans ces cas où la négociation n'a pratiquement aucune chance de déboucher sur un accord, elle permet néanmoins de *tirer parti du conflit* plutôt que d'en être victime, que ce soit sur le plan des relations entre acteurs sociaux, ou sur celui de la connaissance des motivations profondes qui sous-tendent le jeu politique, avec le recadrage du conflit auquel cela peut conduire.

Par conséquent, même dans les situations où l'enjeu de la négociation est perdu d'avance, même si la nature du conflit fait qu'il devra forcément être tranché, en dernier ressort, par la sphère juridique ou politique, il n'empêche que l'enjeu du recours à la négociation reste à prendre, et ce pour toutes les parties en présence.

5. EN GUISE DE CONCLUSION: QUELQUES PISTES DE RÉFLEXION

Pour conclure, j'aimerais suggérer quelques réflexions. Nous avons vu les difficultés qu'il y a à apprécier les enjeux d'une négociation, en termes de *produit* de la négociation. Nous avons vu que le *processus* de négociation comme mode de résolution des conflits est, en lui-même, un enjeu, et de taille. Je viens enfin d'énumérer une série de limites à la possibilité de recourir à la négociation, et la liste n'est certainement pas exhaustive. Par inversion, ces limites peuvent d'ailleurs être considérées comme des *conditions* préalables pour pouvoir recourir à la négociation.

En me référant à la théorie des jeux, j'ai tenté d'expliquer pourquoi il me semble judicieux de recourir à la négociation, chaque fois que certaines conditions minimales sont remplies, autrement dit chaque fois que l'on se trouve en deçà des limites que je viens d'évoquer. Je suis conscient des difficultés importantes qu'il y a à apprécier, sur cette base et dans chaque cas d'espèce, l'opportunité de recourir ou non à la négociation. J'aimerais cependant rappeler qu'il est possible de promouvoir le recours à la négociation, de diverses manières:

- faire appel aux partenaires et adversaires potentiels avant la phase d'approbation d'un projet, soit les mobiliser au moment de son élaboration déjà;

- développer des instruments qui favorisent la négociation, à l'exemple du plan directeur, instrument souple qui fixe néanmoins la marge de manoeuvre de l'acteur public, et l'oriente dans ses choix;
- s'inspirer d'autres pratiques judiciaires, de celles en particulier qui incitent à la négociation en amont du recours aux tribunaux, afin d'essayer d'en tirer parti pour notre mode de fonctionnement (on peut notamment citer le cas de Toronto, où l'*Ontario Municipal Board*, instance d'arbitrage en matière d'aménagement du territoire, tend à privilégier celle des parties qui, *avant* de demander l'arbitrage, a fait des offres de concertation avec l'autre partie);
- dans les cas potentiellement conflictuels, recourir plus systématiquement à la pratique des variantes (présenter des variantes pousse les diverses parties à se mettre à table, alors que l'élaboration d'un projet unique, tout ficelé, ne permet plus de dire que «oui» ou «non»);
- prendre le temps, dans ces mêmes cas, de définir un processus de décision ad hoc (y compris dans ses aspects participatifs), et l'adapter lorsque nécessaire.

J'aimerais finalement laisser ouvertes quelques interrogations:

Négociation: pour ou contre l'équité?

Préconiser le recours à la négociation, est-ce promouvoir une sorte de *Realpolitik* quelque peu machiavélique, vouloir entériner des rapports de forces, ou est-ce au contraire faire preuve d'un normativisme utopique, qui consisterait à poursuivre plus ou moins vainement un idéal d'équité entre les acteurs sociaux? Ce qui est ici en jeu, c'est la question de l'équité, cette notion floue sur laquelle les juristes n'ont pas fini de se pencher, et qu'on ne peut pas aborder sans évoquer la notion d'égalité. Mais si l'égalité est, en matière sociale, une abstraction, on ne peut pas faire l'économie d'une approche concrète, opérationnelle de l'équité. La négociation est-elle un instrument au service de l'équité, ou est-elle au contraire la plus dangereuse des techniques à cet égard?

Négociation: vers une meilleure maîtrise de l'information?

Le développement exponentiel des moyens de télécommunication est un symptôme de l'importance croissante de la maîtrise de l'information dans nos sociétés. Que le savoir soit un pouvoir n'est pas nouveau. Mais outre la quantité du savoir, il faut considérer sa qualité: du savoir technique - quel est le «bon» projet du point de vue de l'expert - au sa-

voir politique - quel est le projet le plus acceptable socioéconomiquement parlant - il y a un pas, que la négociation, en tant que mode de communication, peut sans doute contribuer à franchir. Cela n'est-il pas souhaitable?

Négociation: évolution du politique?

Dans quelle mesure le recours à la négociation est-il une manière de prendre en compte les nouvelles arènes politiques, qu'évoque Bessant (chap. 4), et de les intégrer dans le jeu démocratique? Je crois qu'il n'est pas abusif d'estimer que l'Etat, en tant que structure de gestion et de pilotage des rapports sociaux, est en crise. C'est comme s'il y avait dissociation entre intérêt public et intérêt général - à supposer que celui-ci existe; qu'il s'agisse de l'abstentionnisme ou du développement de ce qu'on appelle les nouveaux mouvements sociaux⁴, les signes ne manquent pas qui convergent dans ce sens. Un enjeu majeur de cette fin de siècle réside précisément dans la redéfinition des modes de gestion de la «polis», autrement dit dans l'évolution de notre manière de concevoir le politique. Un recours plus étendu à la négociation fait-il partie des nouvelles orientations prometteuses en la matière, quitte à risquer d'ébranler quelque peu le sacro-saint Etat de droit?

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

BELLENGER, L. 1987. *La négociation*. Paris: PUF .

DAVIS, D. 1973. *La théorie des jeux*. Paris: Armand Colin.

DUPONT, C. 1990. *La négociation: conduite, théorie, applications*. Paris: Dalloz, coll. « Hommes et Entreprises », 3^e éd.

FISHER, R., et W. URY. 1982. *Comment réussir une négociation*. Paris: Seuil.

SUSSKIND, L., and J. CRUIKSHANK. 1987. *Breaking the Impasse*. New York: Basic Books Inc.

WILLKE, H. 1991. Le droit comme instrument de guidage néo-mercantiliste de l'Etat. In MORAND, C.-A. (éd.). *L'Etat propulsif*. Paris: PUBLISUD.

⁴ Squatters et autres «alternatifs urbains», groupes d'homosexuels, «new age», etc.

***ENTRE AUTONOMIE ET INTERDÉPENDANCE:
QUELQUES ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE***

Jean REMY

1. COMPLEXIFICATION ET POIDS DES AGENTS ÉCONOMIQUES

D'une certaine manière, la participation a été coulée dans une forme juridique qui a des moments obligés de consultation. En revanche, la négociation n'est pas encore aussi explicitement acceptée. Elle est source de malaise. On doute de son efficacité. On ne sait pas quand elle doit intervenir. On ne sait pas si elle est parallèle à une formulation juridique correcte. Au fond, le recours à la négociation, dans un processus de décision politique, ne remet-il pas en question une culture politique qui fonctionne volontiers sur la fiction du citoyen dont les représentants parlent au nom de l'intérêt général? La négociation, telle qu'on la promeut, suppose une multiplication d'intervenants. Parmi ceux-ci, les agents économiques sont partie prenante et le citoyen est remplacé par l'utilisateur.

Mais dans un premier temps, revenons à la notion de complexification proposée par Willke (chap. 17). Nous sommes dans une société où les agents spécialisés se multiplient, ce qui implique à la fois et peut paraître paradoxal, une interdépendance et une autonomisation de chacun, selon des règles qui aboutissent à une clôture et à une indifférence par rapport aux règles des autres. Ceci pose un problème à un certain moment: comment passer d'une autoréférence à une transréférence? Voilà un problème qui a existé bien sûr, mais qui prend une ampleur considérable aujourd'hui. A partir de là, on ne peut plus analyser les situations actuelles comme celles d'il y a vingt-cinq ans.

Dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, ne sommes-nous pas alors soumis à une complexification des agents qui interviennent? Le statut des agents économiques est-il suffisamment bien élaboré? Les agents économiques vont-ils devenir de plus en plus les partenaires obligés d'une négociation? Au niveau de la production du cadre bâti, les agents économiques se multiplient, ayant tous leur rationalité propre. Dans la situation actuelle, la relation de marché se généralise. L'usager est de plus en plus escompté, mais il a de moins en moins l'initiative. Ainsi, le promoteur immobilier produit pour vendre, dans un délai rapide. Il est donc fort préoccupé par la demande. Il va d'ailleurs traiter un certain nombre d'architectes, avec qui il a à faire, d'irresponsables parce qu'ils n'ont pas le souci de vendre. Pour vendre, les grands promoteurs ont des services qui suivent l'évolution de la demande. Le promoteur immobilier doit en outre travailler en sauts de puces, parce qu'il fait son profit sur des rentes de localisation non encore escomptées par le propriétaire foncier. Il y a donc un jeu économique à comprendre, de manière à entrer dans une négociation, avec des schémas de causalité bien élaborés. A côté du promoteur immobilier, il faut aussi considérer l'investisseur institutionnel: les compagnies d'assurances et autres caisses de pension qui jouent un rôle relativement important dans la re-composition de tous les lieux stratégiques. Toute une série d'agents interviennent, qui reçoivent les lieux décisifs du devenir urbain de demain.

Ceci est d'autant plus décisif qu'à côté des agents directement impliqués dans la construction, il y a aussi des agents économiques de type traversant; par exemple, ceux qui sont concernés par la promotion des services, que ce soit les commerces, les fast food ou d'autres services à caractère plus culturel qui deviennent de plus en plus marchands. Ces agents ont des services d'urbanisme pour l'étude de leur implantation et des évolutions qu'ils souhaitent pour la vie sociale. (Voir ci-après l'exemple réalisé par la chaîne de développement de Kinépolis à Bruxelles). Souvent les instances politiques risquent d'être moins bien

informées qu'eux. Cela nous ramène au problème des schémas de causalité comme ressources permettant d'élaborer des stratégies claires. Sans schéma de causalité, on ne peut pas négocier. Car on ne sait pas construire des scénarios sur les effets et les réactions. Or, ce que l'on observe dans plusieurs recherches menées dans différents pays, c'est que, assez souvent, les pouvoirs politiques ont des schémas de causalité très peu élaborés. Ils fonctionnent sur une certitude réglementaire et juridique.

Il y a donc là un premier point à relever: une certaine complexification du champ résultant de la multiplication des agents économiques qui tous ont une rationalité partielle. Ils s'appuient sur les qualités du contexte urbain. Mais ils risquent de les déstructurer parce qu'ils ont une rationalité partielle et à court terme. Plus le jeu est complexe, plus la régulation devient décisive et plus la composition issue de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire devient centrale.

2. RÉGULATION: DU CONFLIT À L'EFFET «CHEF D'ORCHESTRE»

La négociation n'a pas pour base première le conflit, mais elle est aussi justifiée par les effets à induire qui sont globaux et à moyen, voire à long terme. Ces effets supposent des formes d'interférence, des jeux d'économies externes, pour reprendre la formulation des économistes. Il y a donc une exigence de «chef d'orchestre» pour produire ce que Willke nomme des «transréférentiels» (chap. 17). Pour bien remplir ce rôle, une anticipation est nécessaire. Or, il y a deux manières d'anticiper. Ou bien on fait une anticipation à partir du passé et on adapte au présent dans la mesure où ce n'est plus adéquat. Ou bien on fait une anticipation en tenant compte de conditions nouvelles, ce qui suppose un jeu d'imagination en vue de monnayer des scénarios pour le futur.

A nouveau, cela revient à mettre au point des régulations complexes. Elles ne sont pas nécessairement faites par le politique. Et cela il faut le garder à l'esprit. A ce propos, l'exemple d'Héliopolis au Caire est assez illustratif puisque le baron Empain est un promoteur privé qui a géré du long terme et de la globalité. Il faut même s'attendre à ce que, de plus en plus, le privé gère du long terme et de la globalité et fasse des montages complexes qu'il faut peut-être gérer à une autre échelle. Dans une ville comme Bruxelles, près de l'Atomium, près des Grands Palais d'Exposition du Centenaire, il y a un ensemble de promoteurs qui, valorisant le fait que l'on se trouve dans une zone avec énormément de parkings, une liaison de métro et un espace de verdure, se sont mis à faire une ville alternative, sans habitant, mais une ville alternative quand

même: le Bru-parc où il y a un Kinépolis avec 27 salles, un centre d'achat, des bassins de natation avec des jeux aquatiques. Il s'agit alors d'un complexe qui remet en question le centre de Bruxelles. Qui a monté cela? Des promoteurs privés, dans une opération concertée, en ayant une certaine optique sur une ville qui demain ne sera plus la ville compacte, mais le réseau alvéolaire. A partir de là, l'enjeu est de faire des alvéoles bien connectées entre elles. Voilà un milieu qui fait de l'urbanisme! Reconnaissons alors que le politique n'a pas forcément le monopole sur la régulation globale et à long terme. Dans ces différents cas, il ne s'agit pas de réglementation, mais d'implication dans un projet. Cela vaut aussi pour le politique. Le politique est capable de mener un jeu de façon d'autant plus autonome qu'il est capable, sur un problème, d'induire un projet d'urbanisme sur lequel il y a implication, participation et négociation. Le politique a des atouts que le privé n'a pas. En outre, par sa capacité à réglementer, le politique est capable de produire de la valeur économique. C'est là une ressource qu'il convient de monnayer pour imposer une vue d'avenir.

3. POLITIQUE ET IMBRICATION DANS L'ÉCONOMIQUE

Pour entrer dans le jeu de la négociation avec une nouvelle culture politique, il faut intégrer l'économique. L'économique n'est pas à voir comme un ennemi perturbateur et pervers, mais comme un allié potentiel, sans quoi d'ailleurs nous risquons de n'aboutir à rien. Le politique, qui produit de la valeur économique à court terme par le biais d'augmentation d'indices ou de changement d'affectation par exemple, peut se faire concéder une série d'avantages. Mais la situation est ambiguë vu que le politique manque toujours d'argent, surtout s'il se donne des objectifs de politique de compensation. Le politique n'étant pas tenu au même type de calcul comptable, il a la capacité de produire de la valeur autant au niveau culturel qu'au niveau économique à long terme. Dans le cadre de Louvain-la-Neuve, on a géré un parc scientifique en articulation à l'université. Au départ, on a voulu faire de ce parc scientifique un site paysager. Les industriels n'en voulaient pas. Il a fallu résister. On a imposé à toutes les industries de consacrer 2% de leur investissement immobilier à l'achat d'oeuvres d'art. Maintenant, quinze ans après, alors que ce parc est devenu un lieu qui a une certaine connotation, ceci devient une valeur attractive y compris pour les industries et les centres de recherche qui sont même prêts à payer davantage pour venir à Louvain. On y a créé une identité. Le politique, à court terme et à long terme, peut produire de la valeur économique. C'est un des élé-

ments de sa force. Et c'est un des endroits dans lequel il doit développer une culture de l'intégrité. D'autre part, le politique a des effets économiques dans la mesure où il crée de la rareté, ce qui a une incidence sur le coût d'un certain nombre de terrains ou d'endroits. A partir de là, il y a un effet induit de sélection. Dans un pays comme la Belgique, certains mouvements syndicaux ont réagi, il y a une quinzaine d'années, contre des formes de protection du paysage rural en disant: «au moment où le monde ouvrier accède au droit à la détente à la campagne, vous êtes en train de mettre des barrières qui en élèvent le coût d'accès. Seuls les bourgeois vont pouvoir continuer à en bénéficier». Sans se prononcer sur le fond, il est important de réaliser que réglementer la rareté induit un effet sur le coût et donc sur la sélection des prioritaires. La même chose se produit si l'on fait de la restauration ou de la rénovation de centres urbains. Là, on a toutes les chances d'homogénéiser les valeurs immobilières vers le haut, dans les situations où il y avait jadis une diversité. Il faut donc prendre conscience des effets économiques de l'intervention du politique. Le politique doit produire des biens publics. Il doit à la fois gérer la rareté en évitant que des biens non renouvelables ne se dégradent, gérer le surplus en étant un agent qui intervient dans un jeu à somme croissante et gérer le risque collectif. Il se trouve ainsi au centre d'une action à caractère stratégique. Ceci situe tout l'enjeu de la négociation dans une situation qui, sous l'effet de la démocratisation, associe tous les aspects de la vie sociale.

4. SPÉCIFICITÉ DE LA NÉGOCIATION POUR LE POLITIQUE

On apprend aux agents économiques à négocier avec le politique. Il y a des sessions de formation à cet égard, où on apprend comment on se présente à un pouvoir public et quelles sont les choses que l'on peut dire et celles que l'on ne peut pas dire. Tout cela s'apprend, dans le cadre de jeux de rôles par exemple. Ainsi les jeux de communications s'entremêlent à la négociation. C'est là un autre aspect des mises en scène actuelles.

Comment le pouvoir politique et ceux qui sont ses conseillers apprennent-ils à négocier avec les agents économiques? Car c'est bien la question, si l'on admet avec Willke que nous allons vers une société de la spécialisation-autonomisation (chap. 17) où l'intégration procédurale, dans laquelle la négociation va être centrale, sera décisive. C'est cela, je crois, une des images-types pour ces vingt-cinq prochaines années. Le politique accepte-t-il alors ce jeu de négociation, dans des situations où il est partie prenante? Comment joue-t-il et articule-t-il la scène publique et

la scène privée? La négociation est un jeu social. Ce n'est pas un jeu interpersonnel. La négociation suppose qu'il y ait une scène publique, mais elle implique aussi des coulisses. Pas de jeu social sans coulisses! La négociation suppose qu'il y ait de la transparence. C'est-à-dire qu'il ne faut jamais taire au partenaire une information à laquelle il a droit. Mais la négociation ne suppose pas la transparence totale. Je n'arrive pas à la négociation en vous disant «voilà, Messieurs, si je perds dans le débat, j'ai dans la poche une solution de rechange». Il y a donc toute une culture de la négociation. Comment jouer le privé et le public, la transparence et la non-transparence. Ce double espace suppose un double langage: le langage tenu en privé permet des apartés et le langage tenu en public demande que l'on se conforme à un rôle. Dans le monde politique, si on participe à un débat en soirée où il y a un journaliste, les politiciens vont demander «cela va-t-il passer dans la presse demain?» Si cela ne s'étale pas dans la presse du lendemain, on parle sans adopter un point de vue officiel. Il y a donc tout un jeu social qui demande énormément de discrimination et de loyauté.

5. CITOYEN OU USAGER: DE LA DEMANDE SOCIALE POUR L'URBANISME

Dans ce contexte, quelle est l'importance de la personne, de l'individu et du système? Par extension, quel est le problème de l'usager et du citoyen? Dans quelle mesure y a-t-il, du point de vue des populations, une demande sociale pour l'urbanisme?

Quand on traite de la clientèle ou des usagers, on distingue la demande individuelle. Il y a une somme de gens qui ont des réactions individuelles. Si on leur pose un problème d'urbanisme, ils se mettent à le critiquer d'autant plus volontiers qu'ils l'associent à la possibilité de retombées personnelles. En revanche, la demande sociale suppose la valorisation d'un bien commun que l'on veut promouvoir collectivement. Par exemple, il y a une demande sociale pour la médecine dans la mesure où la santé est quelque chose qui est valorisé et qui suffit pour revendiquer que le politique crée des conditions collectives en faveur de la médecine. Il peut y avoir une demande sociale pour la psychologie, dans la mesure où l'apport des spécialistes est valorisé. Mais y a-t-il une demande sociale pour l'urbanisme? C'est là une question clef si l'on veut que la population soit active et partie prenante dans le débat. Ici, il paraît opportun de dégager la notion d'agent de celle d'acteur. Un agent est un lieu d'initiative, personne ou groupe. Un acteur est une référence identificatoire et une fiction opérative. L'écologiste est un acteur, c'est une réfé-

rence identificatoire. Mais il y a vingt-cinq ans, ce n'était pas une référence. Il n'existait pas sur le marché, même si les problèmes, eux, existaient déjà. Aujourd'hui, l'écologiste est un acteur qui présente un point de vue, une fiction opérative. La fiction opérative n'est pas à prendre dans le sens de quelque chose qui est irréel. Il s'agit d'un point de vue qui acquiert de la légitimité. Il est à prendre en considération dans un débat public où il devient un passage obligé. Bien sûr des groupes concrets peuvent se «casser la figure». Mais peu importe, le point de vue, lui, perdure, à condition que d'autres agents prennent le relais. Entre l'acteur et l'agent, il y a bien sûr une interférence. Mais ce sont deux choses différentes.

Par rapport à nos problèmes, il y a lieu de se demander s'il existe un acteur qui serait porteur d'une fiction identificatoire et opérative comparable à celle de l'écologiste dont on voit bien l'importance qu'il prend dans le débat public. Y a-t-il quelque chose de similaire en urbanisme? Si l'on veut impliquer la population dans une négociation, cette question soulève un problème structurel. En urbanisme, le passage semble se faire par le biais de la fiction identificatoire et opérative qui est celle de l'utilisateur. L'utilisateur et ses préoccupations sont en train de prendre du poids. Ils doivent être pris sérieusement en considération, même dans des grandes négociations syndicales. Il y a vingt-cinq ou trente ans, les opérateurs des transports publics faisaient la grève juste au moment des heures de pointes, quand les gens se rendent à leur travail ou en reviennent. Maintenant, en Belgique, de telles pratiques sont fortement remises en cause. On peut faire la grève des transports, mais on ne prend pas les autres travailleurs en otage. Dans certains pays, la grève des transports en avion n'est pas autorisée au moment des vacances. On ne prend pas les populations en otage. Il y a donc un nouvel acteur: l'utilisateur. Il s'affirme comme porteur d'un point de vue légitime.

L'utilisateur est multiple. Il se distingue du citoyen. Par exemple, l'utilisateur peut-être un locataire. Mais il serait un peu aberrant de créer un parti des locataires. Un parti doit avoir une vision globale, ce que ne peut fournir un groupement d'utilisateurs. En revanche, un groupement d'utilisateurs peut donner une légitimité alibi. Par exemple, en Suisse, le «parti des automobilistes» peut se donner une légitimité alibi pour parler d'autre chose. L'utilisateur devient donc un élément relativement important. La démocratie des utilisateurs, ce n'est pas la même chose que la démocratie des citoyens. Comme les utilisateurs défendent chaque fois un point de vue, ils peuvent être associés à une table de négociation. Mais une table de négociation, ce n'est pas un parlement.

Le grand propos de la négociation, c'est d'admettre que l'on est autour d'une table où des points de vue différents sont confrontés. Quand

vous êtes locataire, vous représentez, autour de la table, le point de vue des locataires. Ce n'est pas le point de vue du citoyen. Quand vous êtes propriétaire, vous représentez le point de vue du propriétaire. En jouant ainsi dans la négociation, les valeurs d'usage viennent se réintroduire à l'intérieur de la valeur marchande. Ces exemples permettent de mettre en exergue l'existence de deux légitimités différentes: celle que détiennent les élus, représentants du peuple et celle que possèdent les représentants d'associations qui ne sont pas élus et qui n'ont pas le même type de représentativité. Comment va-t-on jouer cette double légitimité? C'est là un enjeu important pour l'avenir démocratique de l'urbanisme.

Une fois que le point de vue de l'usager prend du poids, sa capacité de rétroaction sur l'offreur de service s'accroît aussi. Dans les services marchands, à caractère économique, il y a une rétroaction directe de l'usager par la sanction d'achat ou de non-achat. En revanche, face à une demande de rétroaction, le service public risque d'apparaître insensible. Ainsi entendra-t-on dire que le service public fonctionne davantage pour le confort du personnel que pour celui de ses usagers! L'absence de rétroaction économique permet en l'occurrence à la logique syndicale de s'autonomiser. Mais la question est de savoir comment développer la rétroaction de l'usager dans une logique de service public. Bien sûr, il y a la réélection. Ce n'est pourtant pas suffisant du point de vue de la valeur d'usage. Il vaut alors la peine de considérer les effets d'opinion publique. Ils servent de nouvelles arènes. Le champ des médias aussi s'autonomise. Il n'est pas seulement une technique de communication. Il se veut un lieu où l'on distribue la parole: certains passent dans les journaux télévisés sans payer, tandis que d'autres doivent déboursier, pour quelques secondes d'émission. A travers ce jeu de sélection, le milieu des médias se donne comme un lieu objectif de comparaison des points de vue. En fonction des enjeux, il confronte un homme politique avec un industriel, un représentant des églises, un psychologue ou une mère de famille. C'est un lieu d'organisation du débat qui, pour être démocratique, veut être indépendant de l'emprise du politique. Ainsi se développe un espace public où le politique est simplement un des partenaires du débat. Il y a eu par exemple à Bruxelles, un mouvement de contestation de la politique urbaine municipale, qui négociait constamment en privé sous menace de conférences de presse. Comme il pouvait compter sur un bon réseau de journalistes, il détenait un moyen assez puissant pour faire entendre son point de vue. Ceci est analogue aux milieux syndicaux qui négocient sous menace de grève. La négociation suppose ce faire valoir de ressources réciproques. Sans moyen de rétorsion, il n'est pas possible de négocier. A travers les médias, le jeu public prend des formes nouvelles. Il varie avec les différentes échelles d'intervention

et il vient compléter le rôle que joue le privé. Public et privé ne sont pas substitutifs. Ils se renforcent réciproquement.

Si l'on revient au problème de l'utilisateur et du citoyen, il serait bon de reprendre une série d'analyses des néo-marxistes qui travaillent sur le post-Fordisme, en faisant notamment une hypothèse sur l'évolution de la structure sociale. Dans le Fordisme, le problème est de vendre un produit standardisé à une clientèle de base, à une masse indifférenciée qui accède à un niveau de vie de plus en plus élevé. Dans le post-Fordisme, le problème est différent. La structure sociale s'est modifiée. Ce qui est dominant, ce sont des positions moyennes liées à l'éducation et aux revenus. Ces positions sont elles-mêmes différenciées. A partir de là, un jeu tout différent se noue avec la clientèle. La clientèle est critique. Elle est composée d'individus critiques qui sont éduqués et qui, ayant un certain pouvoir économique, jouent sur la différence plutôt que sur la standardisation. Les positions moyennes sont fragmentées, notamment entre celles qui relèvent du secteur marchand et celles qui sont issues du secteur non marchand. Chacune correspond à un type de sensibilité très différent. L'hypothèse qui prévaut chez certains chercheurs nord-américains est que les positions moyennes de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire procèdent davantage du secteur non marchand. Dans ces domaines, de grandes tensions risquent alors d'apparaître entre le secteur non marchand et le secteur marchand. Elles vont poser des problèmes sur les orientations des négociations.

Sans creuser davantage, cela pourrait remettre en question le lien qui s'opère entre l'individu et le système, par le biais de la rétroaction. Cela pose le problème de l'utilisateur et du citoyen, dans le cadre d'une négociation des rôles du politique et du meneur du jeu.

6. POSITION DE L'URBANISTE

Dans toutes ces évolutions, quelle est la position du concepteur, de l'urbaniste, que ce soit au moment de l'élaboration ou de la gestion du projet? Il faut avoir à l'esprit que ceux qui conçoivent un plan d'aménagement ne sont pas ceux qui vont intervenir au moment de la réalisation d'un certain nombre de projets. Ce ne sont pas les mêmes personnes qui interviennent dans la négociation. Le promoteur n'est pas présent au moment de la conception. Mais il risque d'être présent au moment de la réalisation. Il y a donc un jeu de négociation qui n'est pas facile parce que les acteurs apparaissent et disparaissent. En plus, il y a un certain nombre d'acteurs qui ne sont pas des acteurs locaux, mais qui sont à multiples insertions. Souvent l'agent économique est d'autant plus fort

qu'il est délocalisé: «si vous ne voulez rien ici, alors je vais ailleurs». Avoir une bonne typologie des acteurs d'après leur mode d'insertion fait donc aussi partie de cette analyse de la négociation.

Mais revenons au problème du concepteur, de l'urbaniste ou de l'aménagiste. Quel est son rôle dans ce jeu-là? On constate que, dans la promotion d'autres biens sociaux, les spécialistes ont un rôle important à jouer. Dans la promotion de la santé, le médecin est un acteur qui tient un rôle décisif en faisant valoir son savoir. Le psychologue joue un rôle important pour introduire dans nos réflexes de vie quotidienne l'intérêt d'une maîtrise personnelle de type psychologique. Quel est le rôle que nous pouvons jouer, alors qu'il y a une crise des doctrines et des savoirs urbanistiques? Il y a vingt-cinq ans, il y avait bien sûr des tendances différentes, mais avec une référence assez dominante à l'urbanisme moderne. Il y avait même des écoles d'architecture où l'on apprenait par coeur la Charte d'Athènes, comme dans certains milieux religieux on apprenait le petit catéchisme. Cette doctrine était d'autant plus valorisée qu'elle s'enracinait dans une utopie. Les utopies, depuis le XVI^e, ont marqué la pensée occidentale en valorisant un certain rationalisme social où, notamment, la maîtrise des formes géométriques allait permettre l'émergence de la cité idéale. Cela fondait un espoir de type utopique, qui s'est cassé d'une certaine façon, depuis vingt-cinq ans.

Par ailleurs, l'apport du concepteur ou de l'urbaniste ne peut pas être simplement celui de quelqu'un qui aide à la négociation. Il doit faire comprendre la valeur de l'urbanisme comme bien collectif, comme moyen d'anticiper et d'imaginer des effets globaux à long terme. A partir des compositions spatiales doit surgir une manière d'imaginer l'avenir: l'imaginer de façon à faire apparaître des choses comme exclues, d'autres probables, d'autres souhaitables. Comment entrer dans ce jeu anticipatif où l'espace est l'enjeu décisif? Ceci suppose vraisemblablement que nous révisions d'une certaine manière nos outils. N'avons-nous pas aujourd'hui des outils qui ont été imaginés dans une période antérieure où l'objectif était d'aider le politique à réaliser son propos en enfermant les partenaires du jeu social dans une régulation de type structuro-bureaucratique? Dans cette perspective, plus la situation est définie, plus elle est structurée, moins il y a de jeu, plus il y a de certitudes, plus on est sûr d'assurer sa politique. Dans une telle optique, si l'on introduit la participation, le résultat sera que chacun va vouloir maximiser sa zone d'autonomie. Si l'on est propriétaire et que l'on nous fait participer à l'élaboration d'un plan, on va demander le maximum de terrains à bâtir. La négociation suppose un tout autre esprit. En matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, il faudra imaginer des outils différents. Certains comme Macquat ou Gardet (chap. 16) ont indiqué

que nous avons d'abord des outils qui ne traduisaient pas nos propos urbanistiques généraux, quand nous étions au niveau des règlements particuliers. En plus, d'autres comme Zuppinger (chap. 16) ont signalé que nous ferions bien de faire davantage la distinction entre du prescriptif et de l'indicatif avec une série de zones intermédiaires, de manière à ce que l'on sente que la négociation est un élément de plus en plus décisif.

Nous entrons dans une société qui a un nouveau mode de complexité sociale, dans lequel les agents économiques auront plus que par le passé du poids dans l'orientation et la dynamique sociale, dans lequel la relation marchande va prendre de l'importance, où le grand propos sera de réintroduire, à l'intérieur de la relation marchande, une attitude critique par la valeur d'usage. A travers ces quelques constats, il s'agit alors de poser la question suivante: comment parviendrons-nous à composer avec ce jeu socio-politique qui est en train de se modifier?

