

Définitions et mise en œuvre des processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau

Résultats d'une enquête auprès des services cantonaux responsables de l'aménagement des cours d'eau

Nora Buletti, Stephan Utz, Olivier Ejderyan, Olivier Graefe, Stuart Lane, Emmanuel Reynard



Projet ESPPACE : Évaluation et suivi des processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau en Suisse

Lausanne et Fribourg - 2014

ESPPACE

Définitions et mise en œuvre des processus participatifs dans
l'aménagement des cours d'eau en Suisse

-

Résultats d'une enquête auprès des services cantonaux responsables de
l'aménagement des cours d'eau



Projet ESPPACE : Évaluation et suivi des processus participatifs dans l'aménagement
des cours d'eau en Suisse

Lausanne et Fribourg, 2014

Faculté des géosciences et de l'environnement, Université de Lausanne

et

Département de Géosciences, Université de Fribourg

Auteurs

Nora Buletti, Département de Géosciences, Université de Fribourg

Stephan Utz, Institut de géographie et durabilité, Université de Lausanne

Olivier Ejderyan, Département de Géosciences, Université de Fribourg

Olivier Graefe, Département de Géosciences, Université de Fribourg

Stuart Lane, Institut des dynamiques de la surface terrestre, Université de Lausanne

Emmanuel Reynard, Institut de géographie et durabilité, Université de Lausanne

Liste des abréviations

ESPPACE	Projet <i>Évaluation et suivi des processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau en Suisse</i>
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFEG	Office fédéral des eaux et de la géologie
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT) (État au 1 ^{er} janvier 2014), RS 700.
LACE	Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau du 21 juin 1991 (LACE) (État au 1 ^{er} janvier 2011), RS 721.100.
SRTCE	Section protection contre les crues du Rhône

Photo de couverture

Olivier Ejderyan, La Seymaz (GE), 2005.

Résumé

La réussite d'un projet d'aménagement des cours d'eau se mesure en fonction de l'atteinte des objectifs fixés, que ce soit en matière de sécurité, d'environnement ou d'utilisation des cours d'eau (notamment pour les loisirs). La définition de ces objectifs est centrale et ne dépend pas que de critères techniques et législatifs, mais également d'enjeux sociaux. Il est crucial d'associer la population et les milieux concernés à l'élaboration des projets par un processus de planification participative, d'une part pour inclure des visions différentes du projet liées à des objectifs divergents, et d'autre part pour créer des solutions alternatives ayant plus de probabilité de succès.

Pour l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), la planification participative permet d'une part d'améliorer la qualité des projets et d'autre part de favoriser leur acceptation par le public. Afin d'inciter les cantons à mettre en place une planification concertée, une prestation complémentaire au subventionnement fédéral ordinaire peut être accordée si les projets remplissent certaines critères.

Dans ce contexte, l'OFEV cherche à évaluer les processus participatifs et il a donc financé le projet ESPPACE, *Évaluation et suivi des processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau*, proposé et conduit conjointement par la Faculté des géosciences et de l'environnement de l'Université de Lausanne et par le Département de Géosciences de l'Université de Fribourg. Le projet a pour but de procéder à une évaluation approfondie des pratiques en matière d'engagement du public dans les projets d'aménagement de cours d'eau en Suisse et d'élaborer des lignes directrices pour la participation du public à des projets de gestion de l'eau à différentes échelles.

Le présent rapport est le résultat du premier volet de recherche du projet ESPPACE. Il s'appuie sur la réalisation d'une enquête auprès des responsables cantonaux des services d'aménagement des cours d'eau en charge des projets d'aménagement de cours d'eau ayant pour but la protection contre les crues. Cette première étape analyse les pratiques actuelles en matière de processus participatifs sans pour autant proposer une approche normative avec des recommandations directes pour leur mise en œuvre. L'étude ne cherche pas à porter un jugement sur les types de participation qui sont mis en place par les différents responsables cantonaux, mais à donner une vue d'ensemble de la situation suisse en matière de processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau.

Pour réaliser cette enquête, un questionnaire standardisé a été développé, et a ensuite été transmis aux différents responsables cantonaux par courriel. Les réponses ont ensuite été recueillies lors d'entretiens téléphoniques, d'entretiens en personnes ou encore directement par écrit. L'enquête a pu être menée auprès de 22 responsables cantonaux ; seuls cinq d'entre eux ont refusés de participer pour des raisons pratiques.

Sur la base de l'analyse du contenu des différents entretiens, ce rapport démontre que les principes de la participation sont bien intégrés dans l'ensemble des cantons, ce qui peut être constaté par les définitions de la participation données par les responsables cantonaux. Toutefois, on constate une certaine divergence entre les principes théoriques avancés et la mise en œuvre pratique. Celle-ci est certainement liée aux nombreuses contraintes pratiques liées à la mise en œuvre des processus participatifs. Ces contraintes sont essentiellement liées aux efforts en temps et en argent nécessaires à la participation, ainsi qu'aux difficultés liées à la multiplication des intérêts à concilier en raison de la diversification des acteurs impliqués.

Cette étude révèle également que ce sont généralement les chefs de projets qui sont responsables pour la participation dans les projets d'aménagement des cours d'eau. Cette situation peut s'avérer problématique dans la mesure où les chefs de projets assurent alors un double rôle ; celui d'expert technique, mais aussi de modérateur du processus participatif. Il n'est alors pas toujours évident pour les acteurs impliqués de bien différencier ces rôles. L'engagement d'un modérateur ou d'un médiateur externe est essentiellement réservée aux projets de grande ampleur, mais est présenté par certains responsables cantonaux comme une possibilité pour améliorer le suivi de la participation.

En analysant différentes réponses portant sur la définition de la participation, ainsi que sur les motivations pour la mise en place de processus participatifs, cette enquête a permis de déterminer cinq différentes manières de considérer la participation que peuvent avoir les responsables de l'aménagement des cours d'eau. Premièrement, une participation se faisant à l'interne des institutions cantonales ou communales ; deuxièmement, l'information étant considérée comme une forme de participation ; troisièmement, une considération faisant référence à l'inclusion d'individus représentant les intérêts des différents acteurs concernés dans les processus participatifs ; quatrièmement, une considération faisant référence aux principes démocratiques de la participation ; et dernièrement, la participation étant considérée en tant que processus permettant d'améliorer les projets d'aménagement de cours d'eau. Ces différentes manières de considérer la participation ne sont pas exclusives ; en effet, dans de nombreux cas, les responsables de l'aménagement des cours d'eau avancent des éléments qui se rapportent à plusieurs d'entre elles.

En ce qui concerne la mise en œuvre pratique de la participation pour les projets d'aménagement des cours d'eau, l'enquête démontre qu'il n'existe pas de procédures préétablies qui sont appliquées strictement par les chefs de projets. En effet, ceux-ci s'inspirent des différentes recommandations qui existent concernant la participation, mais adaptent ensuite librement la procédure en fonction du contexte institutionnel et des caractéristiques de chaque projet. L'expérience des chefs de projets est donc essentielle quand à la mise en œuvre de processus participatifs.

Les chefs de projets veillent par contre à remplir les différents critères pour l'obtention de la prestation complémentaire en matière de planification participative. Toutefois, comme dit précédemment, les critères sont relativement larges, ce qui laisse donc toujours une certaine marge de manœuvre. Les chefs de projets cherchent toujours à obtenir cette prestation

complémentaire qui est considérée comme un bonus permettant de compenser en partie les efforts consentis pour mettre en place la participation, mais elle n'est pas une motivation en soit. C'est généralement la meilleure acceptation du projet par le public et son amélioration par la diversification des acteurs impliqués qui sont les motivations centrales.

En ce qui concerne les techniques participatives, cette enquête a permis de constater que les techniques utilisées ne varient pas beaucoup entre les différents cantons, et qu'elles consistent essentiellement en des techniques d'informations, et ne permettent pas véritablement des échanges bidirectionnels entre les responsables du projet et les acteurs impliqués. Il s'agit essentiellement de séances d'informations, de tout-ménages lorsqu'il s'agit de l'implication du grand public, alors que l'implication des acteurs plus directement concernés se fait à travers des workshops et des groupes de travail.

Concernant l'implication des acteurs, cette étude démontre que les acteurs institutionnels sont généralement impliqués en premier, alors que les acteurs publics sont impliqués dans un second temps. Ce décalage dans l'implication des acteurs s'explique par le fait que les chefs de projets préfèrent généralement pouvoir bien établir le projet avant de le soumettre au public pour la « validation ».

De manière générale, tous les cantons interrogés mettent en place des processus participatifs les projets d'aménagement des cours d'eau, même s'il existe des différences dans leur mise en œuvre dépendant essentiellement du contexte institutionnel et des caractéristiques des projets. Cette étude permet de donner une bonne vue d'ensemble sur les processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau en Suisse. Elle concerne principalement les responsables cantonaux, mais également tous les autres acteurs qui peuvent être impliqués dans la réalisation de projets d'aménagement des cours d'eau. Cette étude propose différentes pistes de réflexions sur la manière d'analyser les processus participatifs, et cherche à expliquer les difficultés liées à leur mise en œuvre pratique.

A partir de cette première étape de recherche, il sera possible d'analyser plus en profondeur différents cas d'étude, afin d'évaluer concrètement l'apport de la participation pour différents types de projets et dans contextes institutionnels variés.

Zusammenfassung

Der Erfolg eines Wasserbauprojekts misst sich daran, ob die festgesetzten Ziele in Bezug auf Sicherheit, Umwelt oder auch die Nutzung des Gewässers (z. B. für die Freizeit) erreicht werden. Die Definition dieser Ziele ist zentral. Sie hängt nicht nur von technischen und juristischen Kriterien ab, sondern auch von sozialen Faktoren. Es ist entscheidend, die betroffenen Akteure und die Öffentlichkeit durch einen partizipativen Planungsprozess in die Entwicklung von Projekten einzubeziehen. Damit ist es möglich, unterschiedliche Perspektiven auf das Projekt zu erfassen und auch alternative Lösungen zu finden, die höhere Erfolgchancen haben.

Für das Bundesamt für Umwelt (BAFU) hilft eine partizipative Planung, die Qualität der Projekte zu verbessern und gleichzeitig ihre Akzeptanz zu fördern. Um die Kantone zu veranlassen, Partizipation bei den Wasserbauprojekten einzuführen, kann das BAFU ihnen eine Mehrleistung zusprechen, wenn die Projekte bestimmte Anforderungen erfüllen. Dazu gibt es vier Kriterien: zu Beginn des Projektes eine Analyse der Akteure durchzuführen, die Öffentlichkeit noch vor dem Auflageverfahren über die Ziele und die Massnahmen des Projekts zu informieren, die Akteure in die Zieldefinition einzubeziehen und mit den Haupt-Akteuren mögliche Massnahmenvarianten zu diskutieren.

In diesem Zusammenhang sucht das BAFU die partizipativen Prozesse im Wasserbau zu evaluieren und unterstützt deswegen das Projekt ESPPACE (*Evaluation und Begleitung der partizipativen Prozesse im Wasserbau*), das von den Universitäten Lausanne und Freiburg vorgeschlagen und durchgeführt wird.

Dieses Projekt betrifft die Umsetzung der partizipativen Prozesse im Rahmen von Wasserbauprojekten in der Schweiz. Das Hauptziel dieses Projekts ist es, die aktuellen Verfahren der Partizipation in den verschiedenen Kantonen besser zu verstehen, und die partizipativen Techniken, die eingesetzt werden, zu vergleichen.

Der vorliegende Bericht stellt die Resultate des ersten Teils des Projekts ESPPACE vor, der sich auf eine Umfrage bei den kantonalen Verantwortlichen für den Wasserbau stützt. Mit dieser Umfrage wurde die Umsetzung der partizipativen Prozesse erforscht, sowie die Definition und die Konzeption der Partizipation, wie sie bei den Gesprächen angesprochen wurde. Es ging auch um die angewandten partizipativen Techniken, um die Organisation der partizipativen Prozesse und um den Einbezug der verschiedenen Akteure.

Für diese Umfrage wurde ein Fragebogen entwickelt, der den kantonalen Verantwortlichen zunächst per Mail übermittelt wurde. Die Antworten wurden danach entweder während eines Telefongesprächs oder bei direkten Treffen eingeholt. Die Umfrage konnte mit 22 kantonalen

Verantwortlichen durchgeführt werden; nur fünf wollten aus praktischen Gründen nicht mitmachen.

Aufgrund der Analyse des Inhalts der Gespräche zeigt dieser Bericht, dass die Prinzipien der Partizipation in allen Kantonen gut integriert sind, was sich aus den Definitionen, auf welche sich die Verantwortlichen beziehen, ergibt. Hingegen gibt es eine Differenz zwischen der Definition und der Umsetzung der Partizipation. Sie hängt vor allem von den praktischen Zwängen ab, mit denen die Projektleiter konfrontiert sind: die Zeit, die Kosten, das Personal, das für die Partizipation notwendig ist, und die Schwierigkeit, die unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Akteure zu vereinbaren.

Ein anderes wichtiges Ergebnis dieser Umfrage ist, dass die Projektleiter meist nicht nur für das Projekt verantwortlich sind, sondern auch selbst die partizipativen Prozesse leiten. Diese Situation kann problematisch sein, weil der Projektleiter dann zwei Rollen spielt, und entsprechend ist es für die involvierten Akteure nicht immer einfach, diese Rollen zu unterscheiden. Trotzdem scheint es wichtig zu sein, dass jene Person, welche die Partizipation leitet, ein gutes Verständnis des Wasserbauprojekts hat. Im Allgemeinen ist der Bauherr für die Partizipation verantwortlich und er führt sie auch durch; es kann dies ebenso der Kanton wie die Gemeinde sein, oder auch beide – je nach der Grösse des Gewässers oder des Wasserbauprojekts –, und in einigen Fällen auch die Korporationen.

Die Analyse der Antworten auf die Umfrage zeigt, dass es grundsätzlich fünf verschiedene Konzeptionen der Partizipation bei den kantonalen Wasserbauverantwortlichen gibt: Erstens eine Partizipation, die intern in den kantonalen und kommunalen Institutionen bleibt. Für eine zweite Konzeption ist allein schon die Information eine Form von Partizipation. Eine dritte Konzeption der Partizipation will repräsentative Vertreter der verschiedenen Interessen einbeziehen. Eine vierte Konzeption legt den Akzent auf die demokratischen Prinzipien der Partizipation. Und fünftens wird die Partizipation als ein Prozess betrachtet, der darauf abzielt, die Wasserbauprojekte durch die involvierten Akteure zu verbessern.

Bezüglich der Umsetzung von partizipativen Prozessen im Wasserbau zeigt diese Umfrage, dass meistens keine vorgegebenen Verfahren angewendet werden. Die Erfahrung des Projektleiters erscheint oft als treffender als die verschiedenen Empfehlungen, die es dazu gibt. Das entspricht sicher der Notwendigkeit, die partizipativen Prozesse den Besonderheiten jedes Projekts anzupassen.

Die meisten Wasserbauverantwortlichen berücksichtigen jedoch bei der partizipativen Planung die Kriterien des BAFU für den Erhalt von Mehrleistungen. Dies gilt auch für Projekte, die vom Bund nicht unterstützt werden. Diese Mehrleistungen werden als eine wesentliche Unterstützung für die Umsetzung von partizipativen Prozessen anerkannt; sie werden aber meistens nicht als Grundmotivation für die Durchführung von partizipativen Prozessen genannt. Es sind häufiger die bessere Akzeptanz des Projekts durch die Öffentlichkeit, sowie

die Verbesserung durch die Erweiterung des implizierten Akteure, die als Hauptmotivation genannt werden.

Die partizipativen Techniken, die in den verschiedenen Kantonen angewandt werden, sind grundsätzlich ziemlich ähnlich. Die meisten Kantone organisieren öffentliche Informationsveranstaltungen und verteilen Informations-Flyer an alle Haushalte, obwohl sie sich bewusst sind, dass diese Techniken nicht wirklich Interaktiv sind, und dass sie insofern auch nicht wirklich partizipativ sind. Arbeitsgruppen und Workshops implizieren im Wesentlichen nur Institutionelle Akteure und sind nur selten direkt für das Publikum offen.

Was den Einbezug der Akteure betrifft, zeigt diese Umfrage, dass die institutionellen Akteure meistens ziemlich früh in den Entscheidungsprozess einbezogen werden, dass die externen Akteure und die Öffentlichkeit dagegen erst in einem zweiten Schritt involviert werden. Die Projektleiter wollen eben meistens ein solides Projekt intern entwickeln, bevor sie es öffentlich machen.

Grundsätzlich führen alle befragten Kantone bei den grossen Wasserbauprojekten partizipative Prozesse durch, auch wenn es Unterschiede in ihrer Umsetzung gibt, die vor allem von dem institutionellen Kontext und den Besonderheiten der Projekte abhängen. Die vorliegende Analyse gibt einen guten Überblick über die Umsetzung von partizipativen Prozessen im schweizerischen Wasserbau. Sie interessiert sicher die kantonalen Verantwortlichen, aber auch alle anderen Personen, die an der Durchführung von Wasserbauprojekten beteiligt sind. Diese Studie schlägt zudem verschiedene Möglichkeiten vor, wie die Partizipation analysiert werden kann, und erklärt auch, welche Schwierigkeiten es bei ihrer praktischen Umsetzung gibt.

Um die Durchführung von partizipativen Prozessen im Wasserbau genauer zu untersuchen, sollen auf Grund diesen ersten Teilprojekts verschiedene konkrete Fälle ausgewählt und näher studiert werden. Vorgesehen ist, etwa sechs Wasserbauprojekte auszuwählen, die auf Grund ihres institutionellen Kontexts, ihrer Besonderheiten oder nach dem Stand ihrer Umsetzung möglichst unterschiedlich sind.

Résumé	3
Zusammenfassung	6
1. Introduction.....	11
1.1. Problématique et objectifs de recherche.....	11
1.2. Structure du rapport.....	13
2. Démarche méthodologique	15
2.1. Collection de données	15
2.1.1. Questionnaire standardisé.....	15
2.1.2. Technique d'échantillonnage et taux de réponse	16
2.1.3. Technique d'entretien	17
2.2. Analyse des entretiens	18
3. Contexte institutionnel.....	20
3.1. Organisation des services d'aménagement cours d'eau	20
3.2. Responsabilité de l'aménagement des cours d'eau.....	21
3.3. Coordination entre entités institutionnelles.....	23
4. Résultats — Les processus participatifs, de leur définition à la mise en œuvre	29
4.1. Thème 1 : visions de la participation	29
4.1.1. Définition de la participation auprès des responsables cantonaux.....	29
4.1.2. De la définition aux caractéristiques de la participation	29
4.1.3. Motivations et inconvénients de la participation	33
4.1.4. Les inconvénients de la participation	37
4.1.5. Comparaison avec les définitions scientifiques de la participation.....	39
4.2. Thème 2 : Mise en œuvre	43
4.2.1. Responsabilités de la participation	43
4.2.2. Procédures – Lignes directrices ou cahier de charges	44
4.2.3. Sélection des acteurs	45
4.2.4. Déroulement – Phases de la SIA et acteurs inclus	46
4.2.5. Techniques participatives	48
4.3. Thème 3 : Les controverses.....	50
4.3.1. Thématiques soumises au public lors de la participation et thématiques soulevées	50
4.3.2. Influence de la participation sur les controverses.....	53
5. Conclusion	55
6. Bibliographie.....	58
7. Annexes.....	61
Annexe I : Présentation du projet ESPPACE	61
Annexe II : Projets subventionnés et prestations complémentaires.....	63
Annexe III : Questionnaire	64
Annexe IV : Contacts, réponses et types d'entretiens.....	68
Annexe V : Tableau de référence pour la construction de la figure 10.....	69

Illustrations

Figure 1. Participation au questionnaire et type d'entretien.....	17
Figure 2. Participation au questionnaire et type d'entretien.....	18
Figure 3. Graphique : Maitrise d'ouvrage.....	22
Figure 4. Carte : Maitrise d'ouvrage.....	23
Figure 5. Collaboration avec les autres services cantonaux.....	26
Figure 6. Collaboration du canton avec les autres entités.....	27
Figure 7. Collaboration avec des entités externes à l'administration.....	28
Figure 8. Motivations de la participation (en %).....	34
Figure 9. Responsabilité et supervision de la participation.....	43
Figure 10. Déroulement, phases de la SIA et acteurs inclus (en %).....	47
Figure 11. Comparaison entre les aspects soumis par les responsables et les aspects soulevés par la population dans les processus participatifs (en % du nombre des cantons).....	51

Tableaux

Tableau 1. Organisation des services cantonaux.....	20
Tableau 2. Maitrise d'ouvrage.....	22
Tableau 3. Collaboration avec les autres services cantonaux.....	25
Tableau 4. Collaboration entre entités pour la gestion des cours d'eau.....	27
Tableau 5. Collaboration avec des entités externes à l'administration.....	28
Tableau 6. Motivations de la participation.....	34
Tableau 7. Désavantages et difficultés de la participation.....	37
Tableau 8. Responsabilité et supervision de la participation.....	43
Tableau 9. Implication d'acteurs externes.....	47
Tableau 10. Techniques employées lors de la démarche participative.....	49
Tableau 11. Aspects soumis par les responsables de l'aménagement des cours d'eau pendant le processus participatif.....	50
Tableau 12. Aspects soulevés par la population.....	51

1. Introduction

1.1. Problématique et objectifs de recherche

La réussite d'un projet d'aménagement des cours d'eau se mesure en fonction de l'atteinte des objectifs fixés, que ce soit en matière de sécurité, d'environnement ou d'utilisation des cours d'eau (notamment pour les loisirs). La définition de ces objectifs est centrale et ne dépend pas que de critères techniques et législatifs, mais également d'enjeux sociaux. Il est crucial d'associer la population et les milieux concernés à l'élaboration des projets par un processus de planification participative, d'une part pour inclure des visions différentes du projet liées à des objectifs divergents, et d'autre part pour créer des solutions alternatives ayant plus de probabilité de succès.¹

Pour l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), la planification participative permet d'une part d'améliorer la qualité des projets et d'autre part de favoriser leur acceptation par le public. Afin d'inciter les cantons à mettre en place une planification concertée, une prestation complémentaire au subventionnement fédéral ordinaire peut être accordée si les projets remplissent certaines exigences (OFEV, 2012).² Cette prestation complémentaire est octroyée en fonction de quatre critères : l'analyse des acteurs qui doivent être impliqués, l'information de la population à propos des détails du projet, la définition concertée des objectifs et la discussion des variantes possibles avec les acteurs concernés.

Dans ce contexte, l'OFEV cherche à évaluer les processus participatifs et il a donc financé le projet ESPPACE, *Évaluation et suivi des processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau*, proposé et conduit conjointement par la Faculté des géosciences et de l'environnement de l'Université de Lausanne et par le Département de Géosciences de l'Université de Fribourg.³ Le projet a pour but de procéder à une évaluation approfondie des pratiques en matière d'engagement du public dans les projets d'aménagement de cours d'eau en Suisse et d'élaborer des lignes directrices pour la participation du public à des projets de gestion de l'eau à différentes échelles. Au cours de la recherche, l'objectif est aussi d'établir une typologie des démarches participatives en fonction, entre autres, des caractéristiques des projets, des

¹ Référence à l'encadré 1. *La participation dans l'aménagement des cours d'eau suisse*.

² Cf. Annexe II. Projets subventionnés. Des prestations complémentaires (pouvant aller jusqu'à 10 %) peuvent être attribuées par l'OFEV pour différentes thématiques, comme la gestion intégrée du risque (6 %), certains aspects techniques (2 %) ou la planification participative (2 %) (OFEV, 2012).

³ Cf. Annexe I. Présentation du projet ESPPACE.

acteurs engagés, du contexte institutionnel et des objectifs poursuivis. L'établissement d'une typologie des démarches participatives permet d'illustrer la situation actuelle en Suisse dans les projets d'aménagement des cours d'eau et plus précisément les projets de protection contre les crues, et ainsi de révéler les différences qui peuvent exister entre les cantons concernant la mise en œuvre de la participation. Cette typologie doit également servir pour la sélection des cas d'étude à analyser plus en détail dans la deuxième phase de cette recherche.

Le présent rapport est le résultat du premier volet de recherche du projet ESPPACE. Il s'appuie sur la réalisation d'une enquête auprès des responsables cantonaux des services d'aménagement des cours d'eau en charge des projets d'aménagement de cours d'eau ayant pour but la protection contre les crues. Cette première étape analyse les pratiques actuelles en matière de processus participatifs sans pour autant proposer une approche normative avec des recommandations directes pour leur mise en œuvre. L'étude ne cherche pas à porter un jugement sur les types de participation qui sont mis en place par les différents responsables cantonaux, mais à donner une vue d'ensemble de la situation suisse en matière de processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau.

Objectifs de l'enquête

- Comprendre la **pratique actuelle en matière de participation dans l'aménagement des cours d'eau** dans les différents cantons suisses.
- Clarifier les **modalités de mise en œuvre des processus participatifs** dans les différents cantons.
- Étudier les **techniques participatives adoptées** par les différents services cantonaux.
- Étudier l'organisation (**planning/timing**) **des procédures participatives** et l'implication des différents acteurs.

Questions de recherche

De quelle manière les processus participatifs sont-ils mis en œuvre par les différents services cantonaux d'aménagement des cours d'eau?

et

Quelles sont les caractéristiques des démarches participatives relatives à des projets d'aménagement des cours d'eau qui peuvent être identifiées dans le contexte suisse actuel ?

1.2. Structure du rapport

Le rapport est structuré en cinq parties. Après l'introduction, où la problématique de recherche et les objectifs principaux sont présentés, le deuxième chapitre est consacré à la méthodologie de recherche. Le chapitre 3 porte sur la description du contexte institutionnel de l'aménagement des cours d'eau en Suisse. Le chapitre 4 traite ensuite de l'analyse des données pour finalement présenter les résultats de l'enquête: définitions et mise en œuvre des démarches participatives dans le contexte suisse. Finalement, le chapitre 5 discute des résultats obtenus et propose différentes conclusions concernant l'enquête.

La politique d'aménagement des cours d'eau en Suisse ne considère pas uniquement les aspects techniques de ce type d'aménagement, mais également des aspects sociaux. Lors de la conception de la **Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau** du 21 juin 1991 (**LACE**) RS.721.100, des études concernant la participation publique ont été développées dans le cadre de contributions scientifiques. Ces études ont été développées dans la perspective d'encourager l'implication de différents acteurs dans le processus décisionnel afin d'aboutir à une planification concertée des projets d'aménagement des cours d'eau. Des manuels concernant la participation ont été développés dans le cadre de projets de recherche ; comme par exemple le projet Rhône-Thur financé par l'Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEG). Dans le manuel **'Planification concertée des projets d'aménagement de cours d'eau. Manuel pour la participation et la prise de décision dans les projets d'aménagement de cours d'eau'** (Hostmann et al., 2005), il est par exemple indiqué que :

«Tous les groupes d'acteurs déterminants doivent donc participer aux processus décisionnels. (...) une participation précoce et importante paraît tout à fait justifiée : elle est sans doute coûteuse en temps et en moyens au début du projet, mais facilite son déroulement futur en évitant les conflits et autres retards indésirables.» (Hostmann et al., 2005 : 20)

La participation de groupes d'acteurs est justifiée par le fait que leur implication pourrait faciliter la mise en place du projet, en évitant des conflits entre les différentes parties prenantes. Les procédures à employer pour la participation ne sont pas précisées et ces directives n'ont pas de caractère contraignant (Ejderyan, 2009). Par contre, ce manuel a été utilisé dans l'élaboration des critères pour la subvention de la participation.

D'autres recommandations concernant la mise en place de processus participatifs ont été développées dans des manuels subventionnés en partie par la Confédération, comme par exemple le document officiel *Idées directrices, Cours d'eau suisses, pour une politique de gestion durable de nos eaux* (OFEPF, 2003) et le *Guide de suivi des projets de revitalisation fluviale* (Woolsey et al., 2005), un manuel développé dans le cadre du projet Rhône-Thur.

Sur la base de ces directives légales et procédurales, la Confédération accorde des **prestations complémentaires** (+ 2%) pour des projets individuels ayant établi un processus participatif et respectant certains critères (OFEV, 2011 et OFEV, 2012). Cette subvention complémentaire est réservée aux projets ayant des caractéristiques bien précises concernant par exemple le coût du projet, le risque global et individuel, etc. (OFEV, 2011, Section A5, Critères de distinction entre les projets individuels et offre de base : 20).

Des indications concernant l'importance des aspects sociaux dans des projets d'aménagement sont présentes dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979 (RS 700) ; d'une certaine manière, l'aménagement des cours d'eau s'inscrit dans l'aménagement du territoire, qui prévoit des processus participatifs. Certaines contraintes légales qui y sont inscrites doivent également être respectées dans l'aménagement des cours d'eau. Des obligations minimales concernant la participation applicable aux projets d'aménagement des cours d'eau, y sont mentionnées :

Article 4 *Information et Participation*

«¹ Les autorités chargées de l'aménagement du territoire renseignent la population sur les plans dont la présente loi prévoit l'établissement, sur les objectifs qu'ils visent et sur le déroulement de la procédure.

² Elles veillent à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans.»

Cette indication – «*de manière adéquate*» – ne précise donc pas les procédures ou les techniques à appliquer pour inclure la population dans les processus décisionnels.

En considérant des directives institutionnelles, nous pouvons constater que les responsables cantonaux bénéficient d'une certaine liberté d'interprétation dans la mise en pratique de la participation dans les projets d'aménagement de cours d'eau.

2. Démarche méthodologique

Afin d'analyser les processus participatifs dans les différents cantons, nous avons procédé à une enquête par questionnaire standardisé se focalisant sur les processus participatifs. Le questionnaire a été soumis aux responsables cantonaux des services s'occupant de l'aménagement des cours d'eau.

2.1. Collection de données

2.1.1. Questionnaire standardisé

Le questionnaire a été construit selon une démarche standardisée : des réponses ouvertes sont structurées en différentes thématiques qui peuvent ensuite être analysées qualitativement tout en restant comparables (Bryman, 2012). Le questionnaire standardisé est structuré en 4 thématiques et comporte au total 20 questions. Les thématiques du questionnaire ont été définies par le groupe de projet à partir d'hypothèses de travail, puis validées par l'OFEV lors d'une réunion le 20 juin 2013.

Les thématiques du questionnaire sont les suivantes : (1) introduction ; (2) définition et prise en compte des processus participatifs (3) ; mise en place de la participation et (4) exemples de projets réalisés. La partie introductive aborde la question de la motivation des nouveaux projets d'aménagement des cours d'eau, ainsi que des normes sur lesquelles les services se basent pour les réaliser. Ensuite, plusieurs questions évoquent la définition de la participation dans les services responsables, ainsi que les principales motivations de sa mise en place. La troisième partie, portant sur la mise en œuvre de la participation, évoque principalement les services impliqués dans les processus, les procédures et les techniques utilisées, la sélection des acteurs, ainsi que les thématiques et les controverses qui sont soulevées durant la participation. La dernière partie porte sur des exemples de projets d'aménagement des cours d'eau pour lesquels un processus participatif a été mis en place.⁴

Cette série de questions focalisées sur les processus participatifs a servi de guide pour tous les entretiens conduits avec les responsables cantonaux. La structure du questionnaire et les questions posées étaient les mêmes pour tous les entretiens, mais des questions supplémentaires permettant de clarifier certaines thématiques ont parfois été posées.

⁴ Cf. Annexe III. Questionnaire.

Le questionnaire a tout d'abord été réalisé en français, puis il a été traduit en allemand et en italien, afin de s'assurer de la bonne compréhension de l'enquête par l'ensemble des responsables cantonaux.

Avant d'envoyer le questionnaire à l'ensemble des responsables sélectionnés, nous avons tout d'abord réalisé des pré-tests d'interview en le transmettant uniquement à deux responsables cantonaux, celui du canton du Tessin et celui du canton de Berne. Les questionnaires ont été envoyés à la fin de septembre, après que les responsables cantonaux présents aient été informés de la réalisation du questionnaire par le chef de la Section protection contre les crues.

2.1.2. Technique d'échantillonnage et taux de réponse

L'échantillonnage a été réalisé dans un cadre préétabli (Bryman, 2012 : 168), basé sur la liste de contacts des services fédéraux et cantonaux de l'aménagement des cours d'eau établie par l'OFEV en 2013 (OFEV, 2013). À partir de cette liste, nous avons contacté le responsable de l'entité administrative hiérarchiquement la plus élevée, dont le nom faisait directement référence à l'aménagement des cours d'eau ou à la gestion de l'eau. En fonction des cantons, il pouvait s'agir d'un service, d'une section ou d'un poste. Nous les avons choisis en supposant que ces personnes étaient responsables de la participation dans l'aménagement des cours d'eau, et que si cette dernière n'était pas de leur ressort, ils avaient les connaissances nécessaires pour nous mettre en contact avec la personne en charge de cet aspect de la gestion des cours d'eau.

Au total, 27 personnes ont été sélectionnées pour cette enquête ; 26 responsables cantonaux (cantons et demi-cantons), ainsi que le responsable de la 3^{ème} correction du Rhône (Section protection contre les crues du Rhône, SRTCE), qui est gérée indépendamment du reste des cours d'eau du canton du Valais.⁵

Les personnes effectivement interviewées ont généralement été les chefs des services d'aménagement des cours d'eau ou leurs subordonnés directs. Nous avons été redirigés vers des subordonnés lorsque ces personnes étaient plus étroitement impliquées dans les processus participatifs ou lorsque le chef de service ne pouvait participer à l'enquête pour des raisons pratiques.

⁵ Dans la suite du rapport, nous utilisons les abréviations suivantes : pour le service s'occupant du projet Rhône3 = SRTCE (Section protection contre les crues du Rhône), pour le reste du Valais = VS.

Sur les 27 responsables auxquels il a été demandé de remplir le questionnaire, seul cinq ont refusé de participer à l'enquête (cf. Fig. 1). Il s'agit des cantons suivants (cf. Fig. 2) : Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Schaffhouse, Jura, Glaris. Trois refus ont été justifiés par un manque de temps et de personnel (Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Jura), deux par l'absence d'expérience en matière de planification participative (Glaris, Schaffhouse).⁶

2.1.3. Technique d'entretien

Pour des raisons pratiques, il n'était pas envisageable de rencontrer individuellement l'ensemble des responsables pour réaliser les entretiens. Nous avons donc choisi de procéder à des entretiens téléphoniques pour récolter les réponses au questionnaire transmis au préalable, de manière à ce que les responsables puissent s'y préparer. Certains entretiens ont été réalisés en personne et d'autres ont été remplis par écrit par les responsables. Parmi les 22 personnes ayant répondu au questionnaire, 3 ont répondu par écrit, 4 ont été interrogées en personne et 15 par appel téléphonique (Fig. 1 et 2).

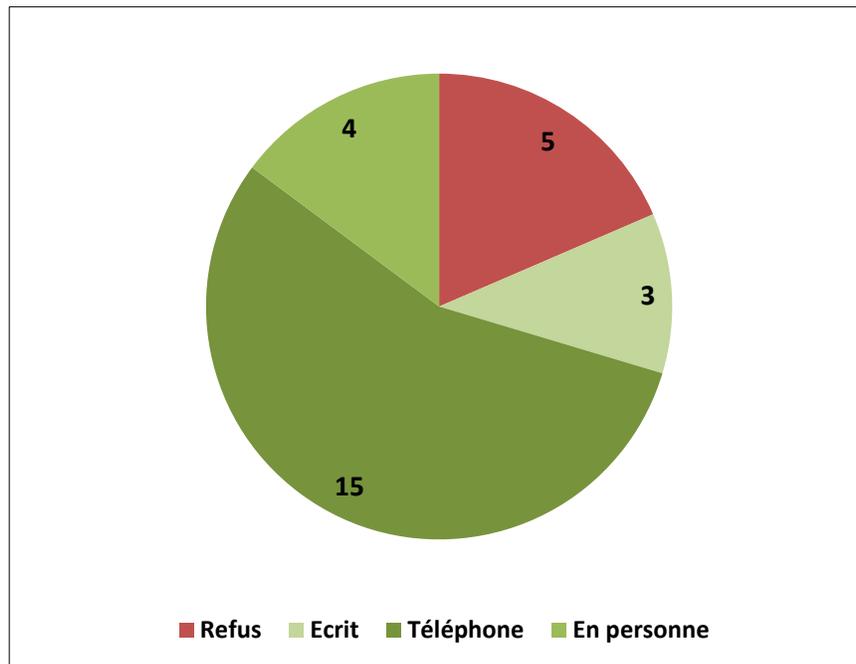


Fig. 1. Participation au questionnaire et type d'entretien.

⁶ Cf. Annexe IV. Tableau contacts, réponses et types d'entretiens.

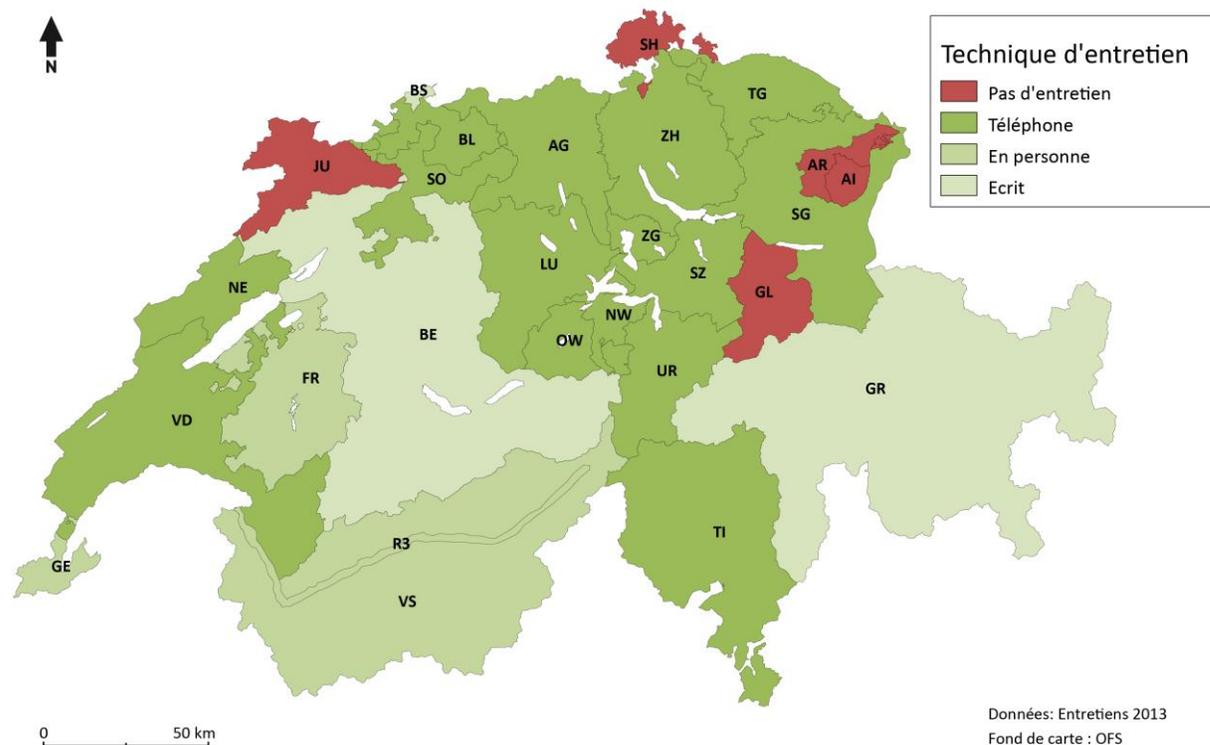


Fig. 2. Participation au questionnaire et type d'entretien.

2.2. Analyse des entretiens

Après transcription des entretiens réalisés en face à face et par téléphone, nous avons conduit une analyse de contenu qualitative afin de faire émerger des catégories à partir des données permettant de mettre en évidence les éléments centraux pour comprendre et expliquer à partir du contexte, la mise en pratique de la participation par les cantons.

Une des étapes centrales de l'analyse de contenu est le codage des données (cf. encadré 2. *Codage des données – démarche*, p.12) qui permet de construire ces catégories.

Le codage des entretiens a été fait à l'aide du logiciel NVivo⁷, qui est un logiciel destiné à l'analyse de données qualitatives. Afin de coder les transcriptions avec le logiciel, l'ensemble des entretiens a été regroupé dans un tableau Excel pour ensuite pouvoir facilement comparer les réponses aux différentes questions.

⁷ Le logiciel Nvivo pour l'analyse qualitative de données. Nvivo, version 10, © Qualitative research software (QSR) International Pty Ltd 2013.

L'**opération de codage** consiste à parcourir des documents de travail et à en extraire les informations pertinentes en les reformulant.

Pour le codage des données, nous pouvons procéder par différentes étapes:

1) **codage ouvert** - décrit par Bryman (2012) comme "the process of breaking down, examining, comparing, conceptualizing and categorizing data." (Bryman, 2012: 569)

2) **codage sélectif** - un premier codage produit des concepts qui vont ensuite être regroupés en catégories.

- **Codes construits**: détermination des codes en se référant à des concepts de la littérature scientifique sur la participation publique (Fiorino, 1990 ; Boonstra and Boelens, 2011)

Exemple 1 : codage des réponses à la question 3. *Comment définissez-vous la participation au sein de votre service ?*

Codage ouvert	Catégorisation	Codes construits
- la commune participe au projet - projet de gestion d'un cours d'eau est projet de société - participation égale à de l'information - population donne son avis - population n'a pas droit de mettre en discussion	- participation égale à de l'information - population n'a pas le droit de mettre en discussion	participation instrumentale
	- projet de gestion d'un cours d'eau est un projet de société - la population peut donner son avis	participation normative
	- la commune participe au projet	participation interne aux institutions

- **Codes Nvivo** : codage en faisant référence aux thématiques les plus fréquemment abordées pendant les entretiens (Flick, 2006). Une partie des catégories de codes est donc directement construite à partir des données en faisant référence à des thèmes utiles pour répondre à la question de recherche et aux objectifs de recherche.

Exemple 2 : codage des réponses à la question 9. *Pour quelles raisons la participation est-elle généralement introduite dans les projets d'aménagement de cours d'eau ?*

Codage ouvert	Codage sélectif	
	Catégorisation pour le thème « motivation »	Codes Nvivo
Acceptation Amélioration du projet Consensus Implication dans le projet Acceptabilité Meilleure solution finale Impliquer les acteurs concernés dans les décisions	Acceptation Consensus Acceptabilité	Acceptation
	Implication dans le projet impliquer les acteurs concernés dans les décisions	Implication du public
	Meilleure solution finale Amélioration du projet	Amélioration du projet

3. Contexte institutionnel

Le contexte institutionnel des différents cantons est un élément essentiel à prendre en considération lorsque nous analysons les pratiques en matière d'aménagement des cours d'eau et plus particulièrement les processus participatifs.

3.1. Organisation des services d'aménagement cours d'eau

En Suisse, chaque canton possède une entité administrative responsable de l'aménagement des cours d'eau (Tabl. 1) qui est généralement une division d'un service dépendant d'un département supérieur. Les divisions responsables pour l'aménagement des cours d'eau font très fréquemment partie des services de la construction (Tiefbau) (BE, BL, BS, GR, NW, SG, TI, UR, ZG), des routes et transports (VS, SRTCE, LU, FR, NE), ou alors de l'environnement, de la nature et des paysages (SO, TG, VD, AG, OW, ZH). Seuls les cantons de Schwytz et de Genève possèdent un service exclusivement dédié à l'aménagement des cours d'eau.

Thématique centrale du département	Service	Cantons
Construction	Wasserbau	SZ
	Tiefbau	BE, BL, BS, GR, NW, SG, TI, UR, ZG
	Verkehr und Infrastruktur	LU
	Ponts et chaussées	FR, NE
	Routes, transport et cours d'eau	VS, SRTCE
Construction et environnement	Direction générale de l'eau	GE
Environnement	Umwelt / Environnement	SO, TG, VD
	Landschaft und Gewässer	AG
	Wald und Landschaft	OW
	Abfall, Wasser, Energie und Luft	ZH

Tableau 1. Organisation des services cantonaux. Source : interviews 2013-2014.

3.2. Responsabilité de l'aménagement des cours d'eau

Les services cantonaux responsables de l'aménagement des cours d'eau n'ont pas toujours le même rôle dans les différents cantons. Un élément essentiel en matière d'aménagement des cours d'eau est la maîtrise d'ouvrage. Le maître d'ouvrage est l'instance qui initie un projet et supervise sa réalisation ; il est donc également responsable de la mise en place des processus participatifs qui peuvent y être associés.

En Suisse, la maîtrise d'ouvrage relative aux projets d'aménagement des cours d'eau revient dans une grande partie des cas au service cantonal respectif (NE, TI, AG, BS, BL, LU, GR, UR, ZG, R3) (cf. Tabl. 2, Fig. 3 et 4). Dans certains cantons, elle peut également dépendre des communes et le service cantonal n'assure alors que le rôle de superviseur pour certains grands projets comme c'est par exemple le cas dans les cantons du Valais, de Berne, d'Obwald ou de St-Gall. La maîtrise d'ouvrage est parfois également partagée entre canton et communes, dans quel cas la différenciation est généralement faite en fonction de la taille des cours d'eau (rivières – canton ; ruisseau – communes) ou alors de la taille des projets d'aménagement (FR, BD, GE, NW, SO, TG, ZH).

“In unserem Kanton sind zwei Zuständigkeiten zu unterscheiden: bei Flüssen ist der Kanton zuständig und bei den Bächen sind es die Gemeinden.”

La maîtrise d'ouvrage peut également revenir à des entités externes aux services cantonaux ou communaux, comme les corporations de digues dans le cas du canton de Schwytz (*Wuhrkorporationen*). Les corporations de digues sont des regroupements de propriétaires fonciers riverains d'un cours d'eau qui sont responsables de leur aménagement ainsi que de leur entretien. Elles s'occupent donc indépendamment des services cantonaux de la planification des projets et de la communication. Dans les autres cantons où des corporations de digues existent encore (p.ex. BE, UR, SG, OW, LU, TI), celles-ci n'ont pas la maîtrise d'ouvrage, mais elles sont parfois mandatées par les cantons ou les communes pour effectuer des tâches précises, par exemple l'entretien suite à la réalisation du projet.

Maître d'ouvrage	Cantons
Canton	NE, TI, AG, BS, BL, LU, GR, UR, ZG, SRTCE
Plusieurs entités (canton et commune)	FR, VD, GE, NW, SO, TG, ZH
Commune	VS, BE, OW, SG
Corporation	SZ

Tableau 2. Maitrise d'ouvrage. Source : interviews 2013-2014.

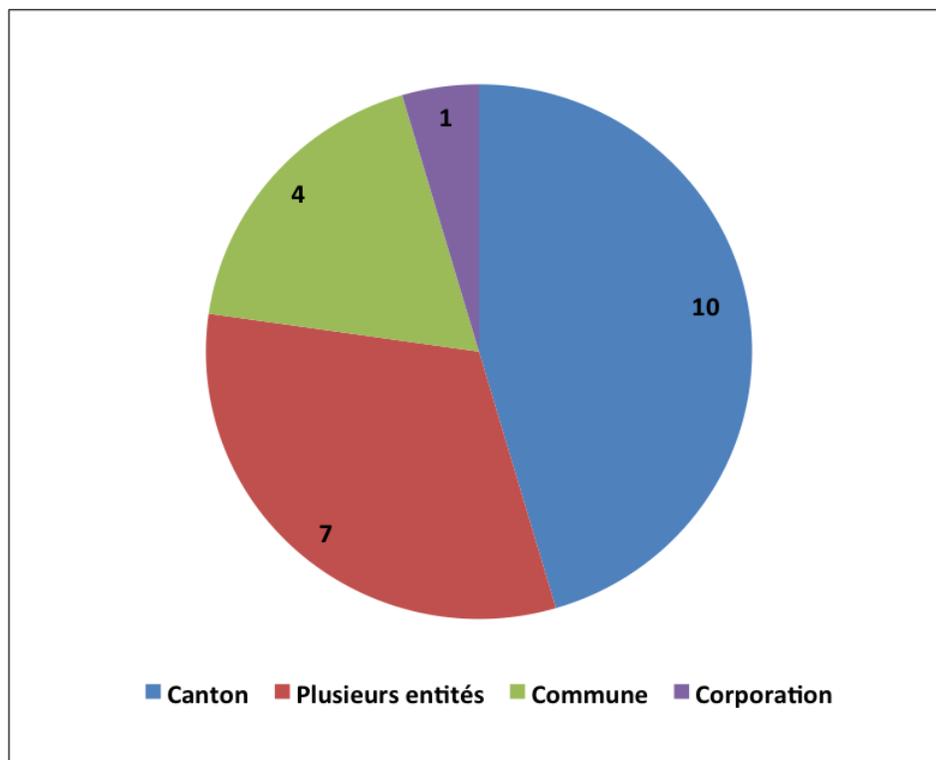


Fig. 3. Maitrise d'ouvrage. Source : interviews 2013-2014.

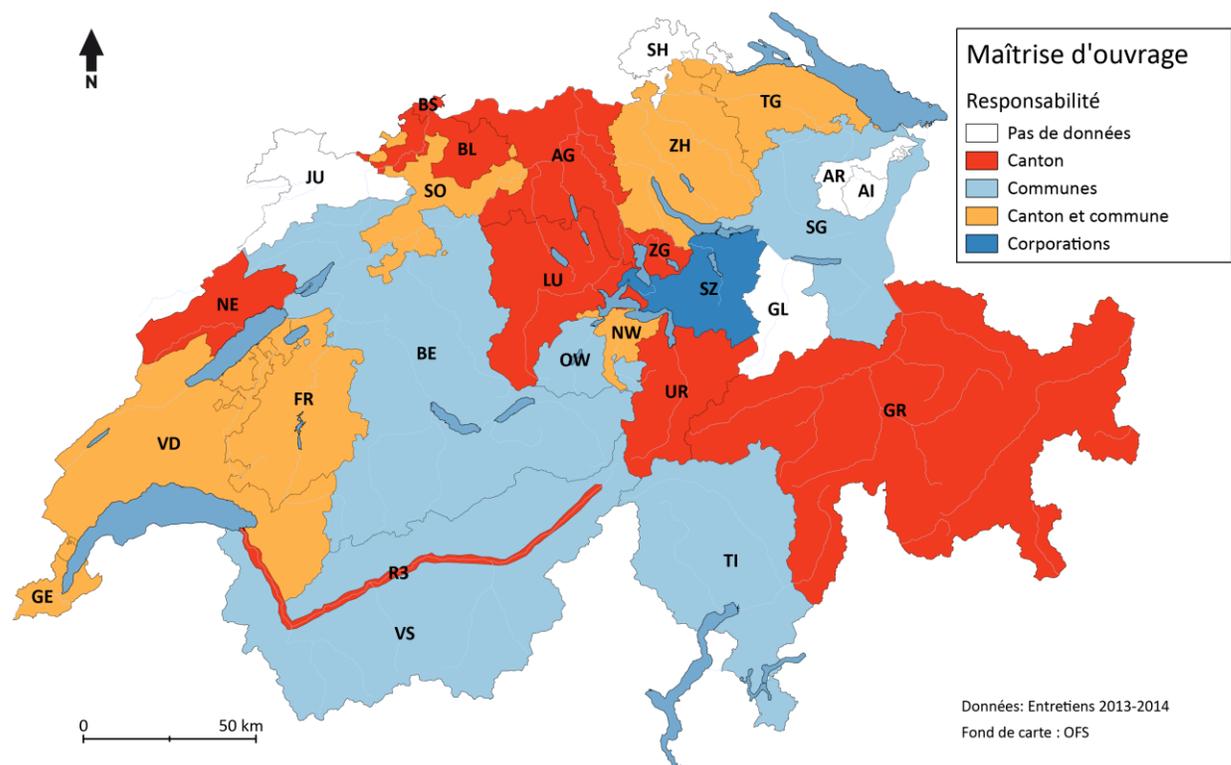


Fig. 4. Maitrise d'ouvrage⁸. Source : interviews 2013-2014.

3.3. Coordination entre entités institutionnelles

L'organisation institutionnelle des entités administratives impliquées dans les projets d'aménagement des cours d'eau influence leur mise en place puisqu'ils nécessitent souvent des compétences très variées. Une proximité directe entre le service responsable de l'aménagement des cours d'eau et d'autres services comme l'aménagement du territoire ou la protection de la nature facilite la collaboration et la complémentarité entre les services. La mise en place des processus participatifs peut certainement aussi être influencée par cette organisation puisque leur but est de regrouper les acteurs concernés par un projet.

Dans l'ensemble, les cantons mettent en place une collaboration entre les différents services cantonaux qui gèrent des thématiques diverses. Cette collaboration peut être plus ou moins directe et régulière en fonction de la proximité organisationnelle des services, ainsi que de

⁸ La figure 4 est basée sur les réponses données par les responsables lors des entretiens. En règle générale, la maîtrise d'ouvrage est répartie de cette façon, mais des variations peuvent survenir en fonction du type de projets.

l'importance des projets. De manière générale, plus les projets sont importants, plus il est nécessaire d'impliquer des services variés (p.ex. protection de la nature, aménagement du territoire, environnement), alors que pour les projets de petite envergure seuls les services directement concernés sont impliqués.

Dans l'ensemble, les services les plus fréquemment impliqués dans les projets d'aménagement des cours d'eau sont les services responsables de la protection de la nature, de la faune (chasse et pêche) et de la forêt, qui peuvent aussi bien être regroupés dans un même service qu'être indépendants (Tabl. 3 ; Fig. 5). Les services responsables de l'agriculture sont également très fréquemment impliqués dans les projets en raison de la proximité récurrente entre les cours d'eau et les surfaces agricoles. Les services cantonaux de l'environnement et de l'aménagement du territoire font également partie des services qui collaborent le plus fréquemment avec les services d'aménagement des cours d'eau.

Certains services cantonaux sont impliqués moins régulièrement ; il s'agit des services de prévention des dangers, des routes et des constructions, du patrimoine, de l'archéologie, des bâtiments ou encore du développement économique et de la sécurité civile. Leur implication se fait généralement soit lorsque des projets nécessitent des compétences très spécifiques, soit dans le cadre de projets de très grande ampleur nécessitant l'implication la plus large possible des services cantonaux.

Services cantonaux	Cantons
Faune, forêt, nature (chasse et pêche)	GE, NE, SRTCE, VD, TI, FR, BE, NW, OW, SG, TG, UR, ZG, ZH
Agriculture	GE, NE, SRTCE, VD, TI, FR, LU, NW, OW, SG, SZ, TG, UR
Environnement (p. ex. énergie, mobilité)	GE, NE, SRTCE, VD, FR, BE, BS, LU, NW, SG, SZ, TG, UR, ZG, ZH
Prévention des dangers	GE, VD, OW, ZG
Aménagement du territoire / Développement territorial	GE, NE, SRTCE, VD, BE, BS, LU, SG, UR, ZG
Patrimoine, archéologie, bâtiments	GE, SRTCE, BE, LU
Développement économique	SRTCE, LU
Juridique	SRTCE
Routes et constructions	SRTCE, SG, OW, SO, BE, UR
Sécurité civile	SRTCE, OW

Tableau 3. Collaboration avec les autres services cantonaux. Source : interviews 2013-2014.

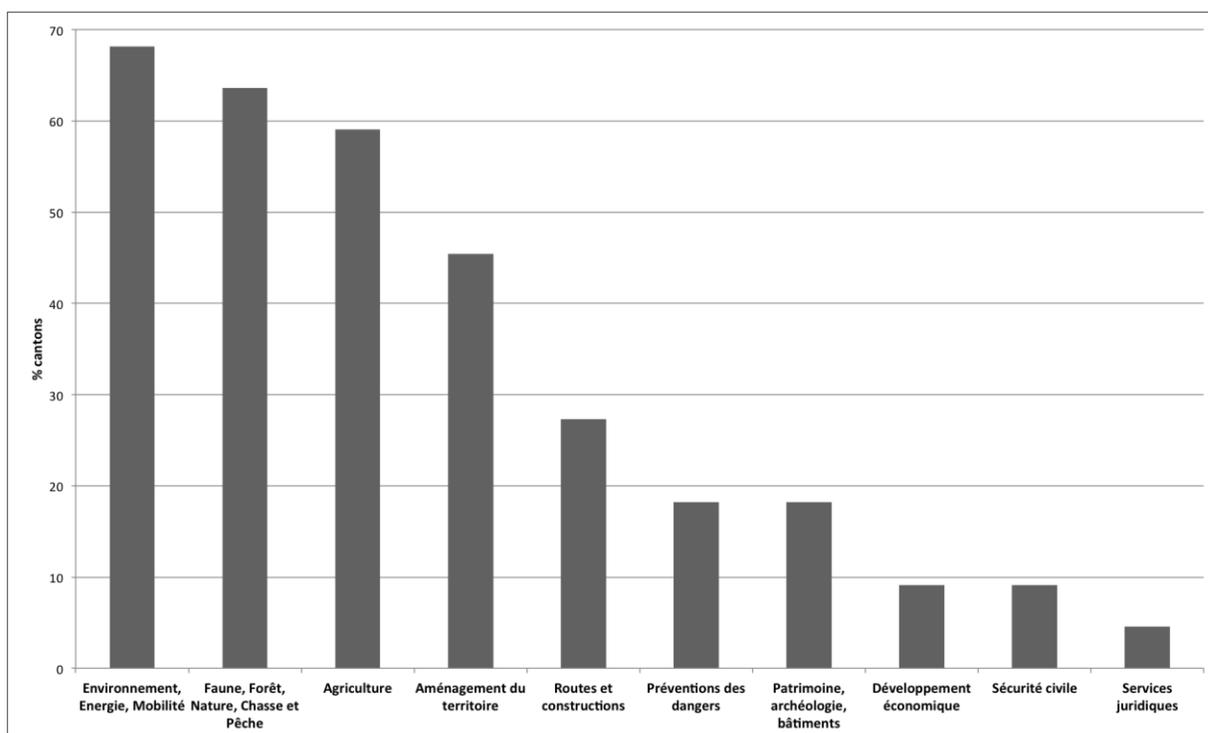


Fig. 5. Collaboration avec les autres services cantonaux. Source : interviews 2013-2014.

Mis à part les différents services cantonaux, la collaboration se fait également avec les services communaux qui sont très fréquemment impliqués, même dans les cantons où les communes n'ont pas la maîtrise d'ouvrage pour les projets d'aménagement des cours d'eau.

Les instances politiques du niveau cantonal ou communal (exécutif et législatif) peuvent également être impliquées dans les projets d'aménagements des cours d'eau puisqu'elles ont la compétence en matière de validation finale des décisions et de l'attribution des crédits. Elles ne sont toutefois que rarement impliquées directement dans la planification des projets d'aménagement des cours d'eau.

Des bureaux privés sont régulièrement mandatés par les maîtres d'ouvrage pour réaliser la planification des projets d'aménagement des cours d'eau puisque les services communaux ou cantonaux n'ont parfois pas les compétences nécessaires pour le faire eux-mêmes.

La Confédération s'occupe surtout de valider les projets et d'accorder (ou non) les subventionnements. Elle peut toutefois aussi être consultée dans certains cas pour des détails

techniques.

La collaboration se fait également avec les corporations de digues dans différents cantons. À l'exception du canton de Schwytz où elles ont la maîtrise d'ouvrage, elles sont généralement impliquées dans les projets comme des groupements de propriétaires terriens. Les instances régionales peuvent également être impliquées dans certains projets.

Collaboration	Cantons
Services cantonaux	AG, BL, BS, BE, GR, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, TG, UR, ZG, ZH, FR, GE, VD, VS, SRTCE, NE, TI, ZH
Communes	FR, R3, VS, AG, BE, GR, NW, OW, SG, SO, TG, UR, ZG, ZH
Bureaux privés	FR, GE, VS, AG, LU, NW, OW, SG, SO, TG, UR, ZG, ZH
Confédération	AG, BE, GR, LU, NW, BL, FR, VD, VS, GE, BL
Corporations de digues	UR, SZ, SG, OW, LU, BE, TI
Conseil d'État / Parlement	R3, GE, BL, BS, LU, NW, SZ, ZH
Région	AG

Tableau 4. Collaboration entre entités pour la gestion des cours d'eau. Source : interviews 2013-2014.

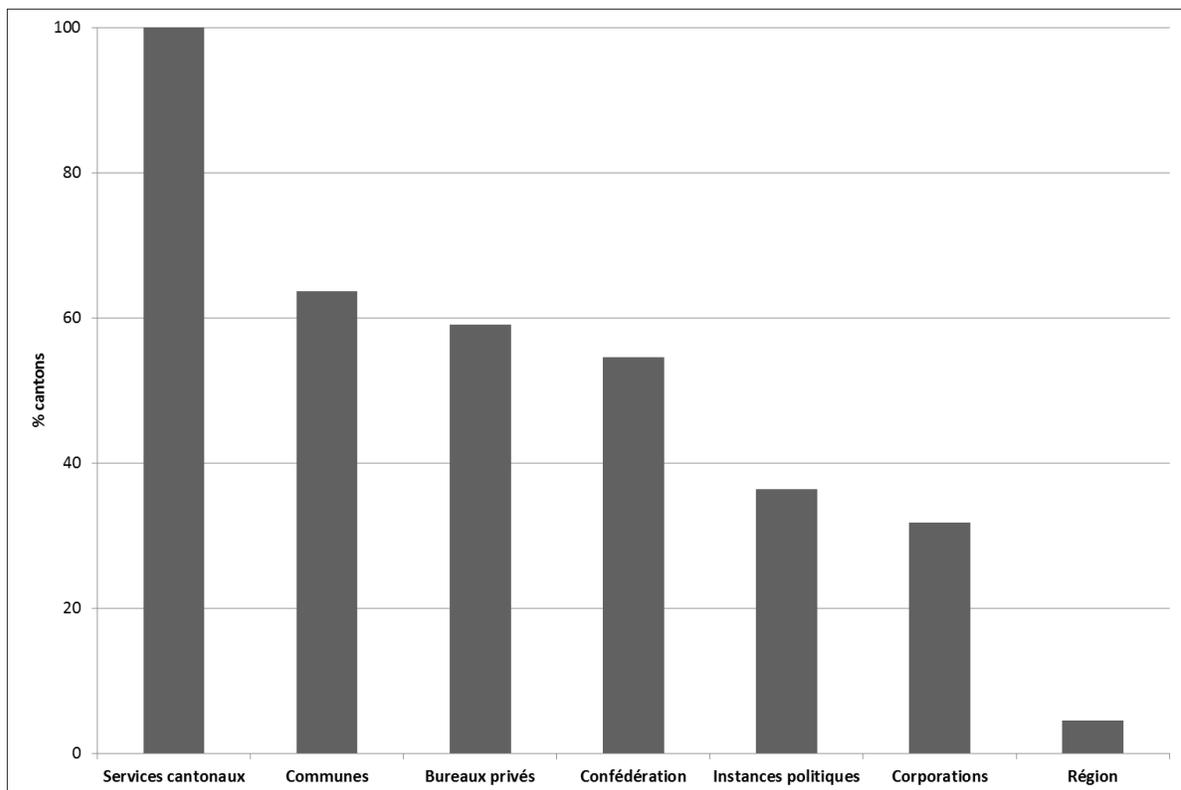


Fig. 6. Collaboration du canton avec les autres entités. Source : interviews 2013-2014.

Dans l'ensemble, ce sont donc surtout les différents services cantonaux qui sont directement impliqués dans les projets. Ces services sont généralement regroupés dans un groupe de travail ou de suivi. Nous observons toutefois de grandes variations en ce qui concerne les services impliqués (cf. fig. 5. *Collaboration avec les autres services cantonaux*, p. 20) et le moment de leur entrée en fonction dans les projets.

D'autres entités, externes aux institutions cantonales, peuvent également être impliquées dans les projets d'aménagement, par exemple les organisations non gouvernementales (Pro Natura, WWF), les compagnies de chemin de fer, les exploitants hydroélectriques ou des associations d'usagers des cours d'eau (p. ex. chemins pédestres, cavaliers, kayakistes).

Autres entités	Cantons
ONG (ProNatura, WWF)	NE, TI, FR, AG, BE, BL, NW, OW, UR, ZG
Compagnies de chemin de fer	OW, SO, UR, BE
Exploitants hydroélectriques	LU, OW, SO
Associations d'usagers (chemins pédestres, cavaliers, kayakistes)	OW, ZG

Tableau 5. *Collaboration avec des entités externes à l'administration. Source : interviews 2013-2014.*

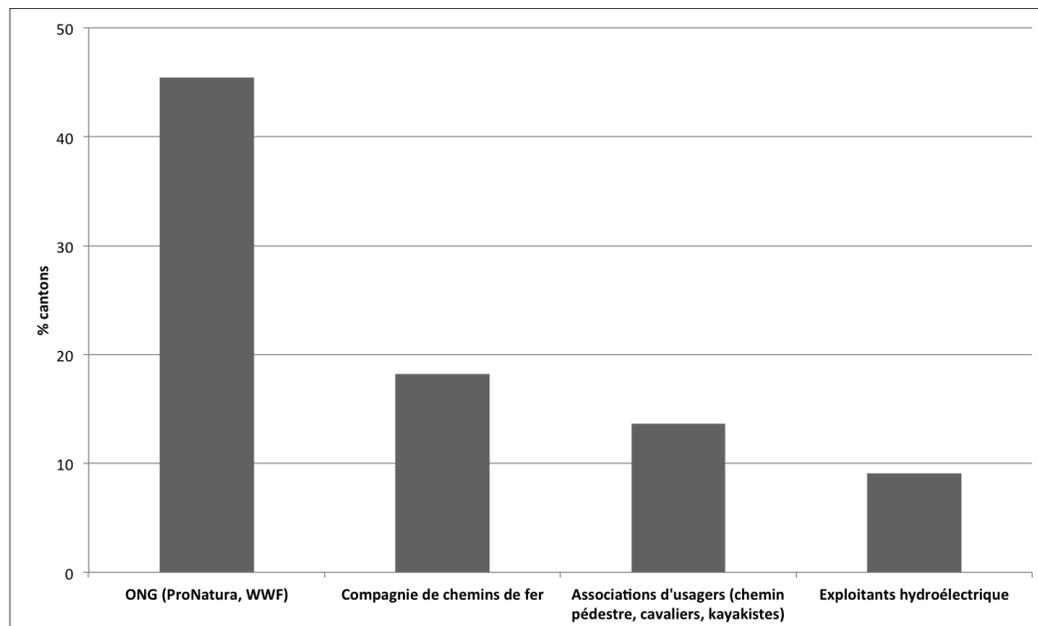


Fig. 7. *Collaboration avec des entités externes à l'administration. Source : interviews 2013-2014.*

4. Résultats — Les processus participatifs, de leur définition à la mise en œuvre

4.1. Thème 1 : visions de la participation

Une des thématiques centrales de notre questionnaire est la définition de la participation dans les services cantonaux de l'aménagement des cours d'eau en Suisse. L'étude de cette définition nous permet de comprendre comment sont considérés les processus participatifs, pas uniquement dans leur mise en pratique, mais également concernant la philosophie et les bases historiques qui y sont liées. Pour analyser cette thématique, nous avons exploré la définition de la participation ainsi que les principales motivations pour mettre en place la participation qui ont été évoquées par les différents responsables cantonaux.

4.1.1. Définition de la participation auprès des responsables cantonaux

En analysant les définitions de la participation données par les différents responsables cantonaux, différentes tendances générales peuvent être dégagées :

La plus grande partie d'entre eux évoquent une définition standardisée faisant référence à la notion d'«acteurs concernés». Nous avons donc cherché dans d'autres réponses et affirmations du questionnaire des éléments qui complètent leur définition de la participation.

Pour d'autres responsables cantonaux, il est clair que la définition de la participation varie en fonction des projets d'aménagement de cours d'eau, de leur ampleur et de leur impact sur le public. Leur définition n'est donc pas fixe et ils affirment que des formes de participation différentes sont mises en place essentiellement en fonction des différents acteurs à prendre en compte.

Finalement, quelques responsables cantonaux décrivent plutôt des processus participatifs internes aux institutions qui ne prennent pas en compte directement les acteurs concernés, ni la population en général.

4.1.2. De la définition aux caractéristiques de la participation

Certains responsables cantonaux ont tendance à décrire la participation comme se faisant à l'interne des institutions. En effet, plusieurs responsables cantonaux citent spontanément la participation d'entités institutionnelles, par exemple d'autres services cantonaux ou des communes, dans les processus décisionnels en matière d'aménagement cours d'eau. Dans d'autres cas, la supervision des projets par le canton est aussi considérée comme une forme de

participation au projet.

« Je vais répondre en deux points ; c'est vrai que les cours d'eau latéraux chez nous appartiennent aux communes, donc la participation aux projets d'aménagement du canton, on est un organe de subventionnement, on subventionne et on assure aussi le suivi technique, c'est-à-dire que les communes n'ont pas les compétences techniques, le savoir en hydrologie, en hydraulique. Donc la participation concrète, on va dire que pratiquement on pilote le projet, ce qui est vrai dans les faits, mais faux au niveau administratif, parce qu'on n'aurait pas le droit de le faire. C'est notre participation aux projets. »

« Partizipation: Einbezug aller Beteiligten (Verwaltung, Bund, private Betroffene, Gemeinden), so dass bereits in der Projektphase die Probleme erkannt werden und das Projekt am besten durchgesetzt werden kann. »

Ces responsables cantonaux considèrent la collaboration d'entités institutionnelles comme une forme de participation au processus décisionnel du projet. Soit le canton considère la commune comme une entité qui participe, soit il se considère lui-même comme entité qui participe, par exemple lorsque la commune a la maîtrise d'ouvrage du cours d'eau.⁹ Suivant cette considération, la participation reste à l'interne des autorités et la population n'est alors informée du projet que dans un deuxième temps, comme le recommandent certaines directives, comme par exemple celles inscrites dans la loi sur l'aménagement du territoire.¹⁰ Il faut quand même préciser que la participation des communes, en tant qu'institutions à plus petite échelle, peut faciliter l'inclusion du public dans les processus participatifs. En effet, les communes sont généralement plus proches du public, de par les personnes qui y sont incluses directement : municipaux, syndic, techniciens et conseillers communaux.

De cette considération de la participation interne aux institutions, il en découle une deuxième, qui estime que la participation est un moyen pour informer la population. Comme le prescrit la loi sur l'aménagement du territoire, l'information à la population est un principe de base pour tous les projets. Toutefois, certains responsables cantonaux interprètent ce principe comme faisant partie de la participation et considèrent donc l'information de la population à propos d'un projet comme une forme de participation. Ils ne font donc pas de différence avec la mise

⁹ Cf. chapitre 3.2. *Responsabilité de l'aménagement des cours d'eau.*

¹⁰ Cf. encadré 1. *Participation dans l'aménagement des cours d'eau en Suisse.*

à l'enquête publique, qui est un processus de base pour tous les projets d'aménagement du territoire ou de construction.

« Die breitere Bevölkerung versucht man mit Mitwirkung zu integrieren in dem Sinne, dass sich die Leute in der Mitwirkungsphase informieren können (Infoanlass); sie werden aber nicht persönlich angeschrieben (wie in der Begleitgruppe); die Leute müssen sich selber darüber informieren, dass es eine Mitwirkung gibt (Zeitung, Internet). »

« (...) c'est très important de bien informer, plutôt une information que de demander aux gens de donner leur avis sur le projet. »

Dans ce sens, l'information de la population est un moyen pour persuader le public de l'utilité des projets et ainsi favoriser leur acceptation. Selon cette vision, la population n'a pas la possibilité de donner directement son avis à propos des variantes ou des objectifs du projet. Les responsables cantonaux évoquent souvent le fait que la population n'a pas les connaissances nécessaires pour s'exprimer à propos des aspects techniques d'un projet d'aménagement des cours d'eau. Ce point de vue est relativement répandu parmi les responsables cantonaux.

« Et c'est pour cela que souvent on finit en expertise sur les connaissances de base de projets, c'est parce qu'on considère que c'est de notre compétence. Je trouve qu'il faut avoir du courage dans la démarche participative pour dire, "vous n'êtes pas spécialistes, nous le sommes, faites-nous confiance ou pas; et si vous nous ne faites pas confiance, faites opposition ou recours; mais c'est notre responsabilité d'intégrer ça". C'est un message qu'on a pu donner certaines fois en disant « vous, partenaires, ne devez pas être stressés par les choix techniques, ils nous appartiennent, ils sont de notre responsabilité". »

« On passe à la mise en forme de ce que les uns et les autres ont été d'accord de vouloir faire; on passe à l'exécution et à la réalisation. Moi sur un chantier je ne veux pas avoir des associations, je ne veux pas avoir un pêcheur qui me donne des conseils. Là, pour moi c'est figé, c'est terminé mes amis, ce n'est plus votre boulot ! »

Dans la même perspective, presque tous les responsables cantonaux considèrent que la décision finale doit être prise par l'équipe technique, à l'interne de l'institution responsable pour l'aménagement des cours d'eau.

Une troisième considération répandue de la participation se réfère à l'implication d'acteurs concernés, c'est-à-dire au fait que des individus de différents groupes d'intérêts sont appelés en tant que représentants de leur groupe.¹¹ Les groupes d'intéressés représentent souvent des domaines associatifs ou économiques, mais plus rarement le public ou les usagers.

« Einbezug und Mitwirkung der vom Projekt betroffenen Anspruchsgruppen, beziehungsweise von deren Interessenvertretern. »

« La participation correspond généralement au partage des solutions, mais surtout le partage du processus qui mène aux solutions. Ceci se fait au niveau de l'administration, mais doit surtout se faire au niveau local, avec les principaux représentants des groupes d'intérêt (...). »

Dans une autre perspective, plusieurs responsables cantonaux considèrent comme essentiel que le public puisse donner son avis à propos du projet, des variantes et des objectifs qui lui sont présentés. Les responsables du projet examinent les observations et les commentaires faits par le public, et évaluent lesquels peuvent être pris en compte pour apporter d'éventuelles modifications aux projets. Le public peut donc avoir une certaine influence sur les variantes et les objectifs du projet, sans pour autant qu'il ait de véritables compétences décisionnelles par rapport aux projets.

« Les gens qui viennent dans ces groupes de travail savent qu'ils ont un certain pouvoir, qu'ils peuvent modifier les choses. »

« Die Mitwirkung hat in jedem Fall vor dem Erstellen des Auflageprojekts zu erfolgen, so dass die Argumente der Mitwirkung in das Auflageprojekt einfließen können, wenn das sinnvoll ist. »

Cette considération de la participation fait référence à des idéaux démocratique, où l'inclusion du public dans les processus décisionnels est faite par principe (Callon, 1999). Il est donc considéré que le public est directement concerné par le projet, soit parce qu'il est un usager du cours d'eau, soit simplement parce que le projet est planifié dans un espace public, et le

¹¹ Cette considération de la participation fait référence à un des critères d'attribution des prestations complémentaires pour la participation : sélection des acteurs concernés (OFEV, 2012).

public doit donc être impliqué dans le choix des variantes et objectifs.

« Là, on pourrait leur dire, ce n'est pas simplement un élargissement de cours d'eau, c'est un projet de société. C'est-à-dire qu'il y a plein de choses qu'on peut apprendre avec un projet comme ça ; vous aurez un nouveau paysage, un nouvel espace (...). Et puis par rapport à la population, leur dire aussi, ça sera votre cours d'eau et puis vraiment souligner le fait qu'ils vont pouvoir participer à la définition des objectifs (...). »

« Pour moi, la participation c'est de l'accompagnement de projet qui se fait avec la société civile, avec les futurs usagers des aménagements qu'on propose de faire. (...) Pour moi, c'est très important que ce soit la force publique qui décide ce qu'elle veut faire ou ne pas faire. »

Finalement, la considération selon laquelle la participation permet d'améliorer un projet est aussi largement répandue. Les responsables cantonaux considèrent dans ce cas la participation comme un processus qui permet de trouver une meilleure solution grâce à la multiplication des sources des savoirs (p. ex. connaissances *vernaculaires*) et à leur prise en compte.

Un autre aspect intéressant qui est avancé est le fait que la participation favorise le développement d'une certaine identification au projet auprès de la population, facilitant l'appropriation future du projet.

« Pour moi, la chose la plus importante est que les gens s'approprient le projet. Les gens, c'est-à-dire, les futurs bénéficiaires, les futurs usagers, doivent comprendre que moi, si je fais les projets, ce n'est pas pour moi, de toute façon j'ai la paie qui tombe à la fin du mois ; ces projets je les fais pour eux. C'est pour ça que je les mets dans le coup dès le départ. Le fait qu'ils sont dans le coup, fait qu'ils peuvent s'approprier le projet (...). »

4.1.3. Motivations et inconvénients de la participation

Une thématique directement liée à la définition de la participation est la question des motivations qui les amènent à mettre en place des processus participatifs dans le cadre de l'aménagement des cours d'eau. En analysant ces motivations, nous avons essayé de mieux comprendre quelle est la vision des responsables cantonaux concernant la participation. Le tableau 6 et la figure 8 catégorisent les motivations les plus récurrentes qui émergent des

interviews.¹²

Motivations		Cantons
Acceptation du projet		FR, TI, VS, NE, AG, BE, BL, BS, LU, NW, SG, SO, SW, ZG, GR, TG, UR, GE, ZH
Amélioration du projet	Meilleures solutions pour le projet	GE, TI, SRTCE, AG, TG, UR, BE, BL, NW
	Inclusion du savoir local au projet	AG, BS, OW, SO, SZ, SG, ZG, VS
Éviter les oppositions		FR, VS, VD, NE, LU, SO, UR, ZG, BL, OW, SO, BE, BS, ZH
Prestations complémentaires		VS, BE, BL, LU, NW, SG, SO, ZG, ZH
Information		BS, SG, NW, SZ, SO, GE, TI, ZH
Obligation légale		VD, TI, NE, BE, UR, AG, GR
Identification des conflits		AG, BE, BL, LU, TG, UR, ZH
Implication du public dans le projet		GE, TI, FR, OW, SO
Transparence du processus décisionnel		AG, NW
Soutien politique		LU, ZG

Tableau 6. Motivations de la participation. Source : interviews 2013-2014.

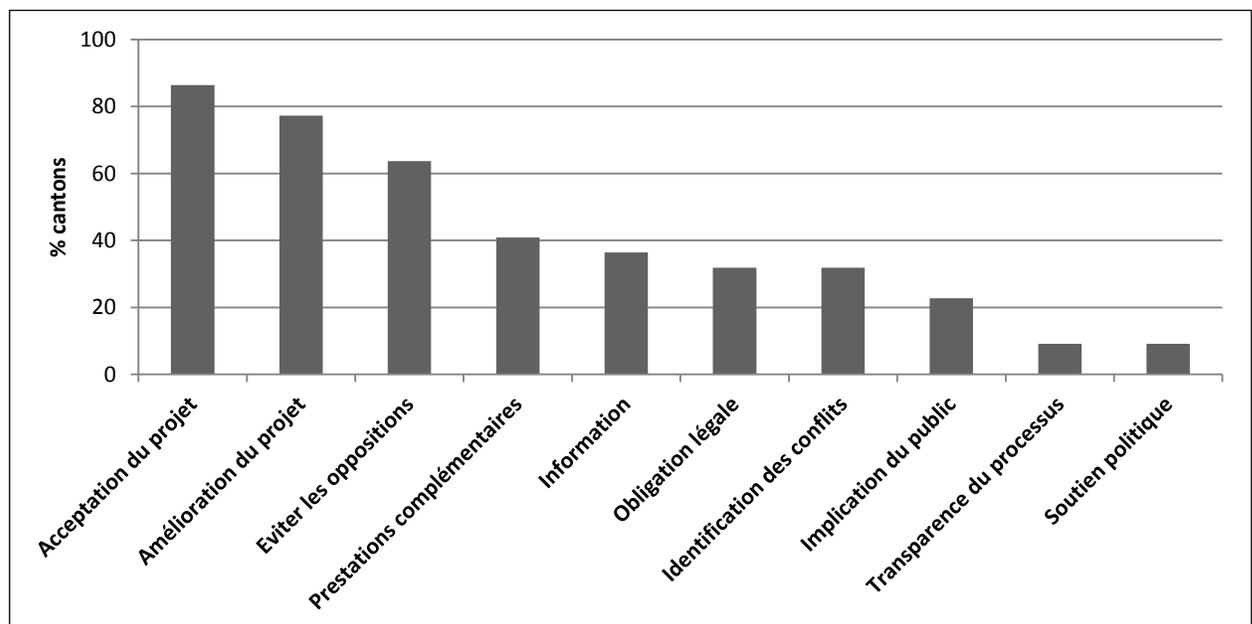


Fig. 8. Motivations de la participation (en %). Source : interviews 2013-2014.

¹² Cette catégorisation a été faite principalement en analysant la question 9 du questionnaire (cf. Annexe III). Les catégories n'étaient pas préétablies, mais ont été construites suite au processus de codage et catégorisation (cf. Encadré 2. Codage des données – démarche).

L'acceptation du projet par la population est la motivation la plus fréquemment citée pour expliquer la mise en place de la participation. Dans cette perspective, la présentation et l'éventuelle discussion des variantes avec le public se font dans une structure frontale dans laquelle les avis des acteurs externes ne sont finalement pas forcément pris en compte. Le but de la participation est donc plutôt de s'assurer le soutien du public au projet, de manière à ce que cela aboutisse sur un consensus final.

« Pour une meilleure acceptation, pour que les gens – c'est un peu hypocrite ce que je dis –, aient l'impression qu'on tient compte de leur avis, même si dans la réalité ce n'est pas toujours vrai. Qu'ils aient au moins le sentiment, que l'on n'a pas attendu la fin du processus pour les informer. »

« Et puis, l'acceptabilité du projet ; tout projet un peu ambitieux se voit généralement frappé d'oppositions, de recours, de référendums... Il faut vraiment que les gens comprennent pourquoi on fait des projets, que c'est pour eux et pas contre eux. Donc vraiment l'appropriation et l'acceptation du projet. »

La motivation « éviter les oppositions » relate également une perspective dans laquelle le but est l'acceptation finale du projet par le public (comme pour la motivation 'acceptation'). La participation est donc conçue en tant qu'outil facilitant la réalisation des projets, sans pour autant les remettre en question et donc apporter des modifications suite à d'éventuelles remarques du public.

« La raison principale, c'est typiquement d'éviter les oppositions au niveau de la mise à l'enquête. Donc pour gagner du temps, pour gagner en efficacité et en acceptabilité de la population, donc qui sera impliqué ou touché (...) »

La seconde motivation la plus récurrente est l'amélioration du projet. La participation est souvent perçue par les responsables cantonaux comme une possibilité de trouver de nouvelles solutions, de discuter certaines variantes ainsi que les objectifs établis. Pour certains interlocuteurs, cette amélioration provient aussi de la diversification des sources de savoir et plus particulièrement de la prise en compte des connaissances locales. L'implication du public permet d'apporter une vision différente et de relever certains aspects ayant peut-être échappé

aux ingénieurs et ainsi enrichir le projet.

« (...) la participation peut amener des idées nouvelles auxquelles le monde technique ne pense pas forcément. »

Un autre responsable cantonal évoque également une possible amélioration du projet et de la meilleure acceptation d'un projet grâce au processus participatif, à travers la mise en valeur des considérations du public.

« Alors, la participation, c'est l'accompagnement de projet, elle est centrale. Moi je viens du monde associatif, les associations de quartier ou de pêcheurs. Je trouve détestable quand l'État par sa grandeur et sa suffisance impose des projets depuis le haut, surtout que parfois les projets auraient pu être améliorés s'il y avait eu de la participation. Moi je le prends comme un processus qui améliore les processus et qui facilite l'acceptation des projets. Je pense qu'il y a un tas de bonnes personnes, qui ont un tas de bonnes idées. »

Il est intéressant de souligner que les prestations complémentaires pouvant être obtenues pour les processus participatifs (+2%) sont évoquées par certains responsables cantonaux, en tant que motivation secondaire pour leur mise en place. Les responsables cantonaux affirment fréquemment qu'ils essaient toujours de recevoir les prestations complémentaires, mais qu'il ne s'agit pas d'une motivation en soit. Les processus participatifs ne sont pas mis en place dans le but d'obtenir les prestations complémentaires ; toutefois les critères de l'OFEV (OFEV, 2012) – par exemple ceux concernant la sélection d'acteurs – sont pris en compte dans la plupart des cas. Il est nécessaire de rappeler que ces prestations complémentaires ne sont accordées qu'aux projets « individuels », qui sont les projets dont les coûts dépassent 5 millions de francs (OFEV, 2011). Pour tous ces projets, les responsables affirment faire en sorte d'obtenir la prestation complémentaire.

« Wir machen die Partizipation auch ohne Mehrleistungen. Wir müssen ja die Kriterien des BAFU anwenden. Es hätte ja auch keinen Sinn, Partizipation zu machen, dabei aber nicht zu versuchen, diese Kriterien zu erfüllen (die Steuerzahler würden so etwas nicht verstehen). Meistens bekommen wir sie auch, aber wir sind nicht Bonus-Jäger. Es ist ein Aufwand, aber nicht ein Mehraufwand. »

« Ich finde, dass auch ohne Mehrleistungen Partizipation richtig und wichtig ist. Die Mehrleistungen sind nicht ein Grund, aber wir schauen schon darauf, sie dann zu erhalten. Selbst wenn es diese Mehrleistungen nicht geben würde, würden wir es genau gleich machen. Es ist gut, dass der Bund das unterstützt, aber es ist sicher nicht die Motivation, um Partizipation zu machen. »

Dans les cantons de Berne et d'Uri, la participation est inscrite dans la loi cantonale sur l'aménagement des cours d'eau et ils obtiennent donc régulièrement des prestations complémentaires pour la participation. Si pour Uri, les motivations évoquées pour la participation sont strictement liées à cette obligation légale, pour Berne, les motivations sont plus variées ; l'amélioration des projets et l'acceptation par la population sont également avancées.

La motivation « soutien politique » est évoquée par relativement peu de responsables cantonaux pour la mise en place de processus participatifs, certainement car pour certain cela fait partie de la motivation « acceptation du projet », qui ne distingue effectivement pas si c'est l'acceptation par le public ou les autorités.

4.1.4. Les inconvénients de la participation

Les inconvénients de la participation évoqués par les responsables cantonaux sont également un indicateur intéressant concernant leur considération de la participation. Le tableau 7 classe les différentes catégories de désavantages en fonction de leur occurrence dans les 22 interviews.

Désavantages/Difficultés	Cantons
Temps	GE, FR, NE, TI, SRTCE, VS1, OW, GR, BE, NW, SO, BE, BS, SZ, TG, UR, ZH (17)
Implication du public	OW, SO, LU, NW, SG, SZ, TG, ZG, NE, VD
Coût	NW, OW, SO, BE, TG, VS1
Personnel de service	AG, BE, GR, NW, OW, SO, NE, ZH
Ne réduit pas les oppositions	BL, BS, OW, SO
Multiplication des intérêts (conflits)	SZ, ZG, NE, VD
Compétences du chef de projet	LU
Sélection des acteurs	NW
Désintérêt progressif du public	BE

Tableau 7. Désavantages et difficultés de la participation. Source : interviews 2013-2014.

Le désavantage le plus souvent mentionné est l'investissement en temps pour la mise en place des processus participatifs. Toutefois, les responsables cantonaux sont conscients que les processus participatifs peuvent également faciliter le processus décisionnel en diminuant les controverses et qu'ils permettent finalement de gagner du temps pour l'ensemble du projet.

« Le prix à payer c'est qu'il faut du temps et de la patience ; ces processus demandent un certain effort, mais nous savons tous que celui-ci est nécessaire. Il y a effectivement un investissement en temps et en énergie à faire, mais le temps investi au début est probablement gagné à la fin (...). »

À ce propos, les responsables cantonaux évoquent souvent le fait que le temps pour la participation est régulièrement investi en dehors des heures de travail. Par exemple, les séances d'information à la participation sont souvent faites le soir ou durant le week-end.¹³ Cela exige donc une plus grande implication du personnel dans les projets, ainsi qu'un grand investissement d'énergie de leur part.

En lien avec cette problématique, les responsables cantonaux mentionnent souvent que l'équipe du service est trop réduite pour pouvoir assurer le suivi du processus participatif, que ce soit pour des raisons de disponibilité ou en raison des coûts liés à cette charge de travail supplémentaire.

« Pour les points négatifs, je dirais c'est clairement le temps et une énorme débauche d'énergie qui se fait souvent en dehors des heures de travail, parce que la démarche participative se fait le soir avec les partenaires (...). »

¹³ Ces responsables cantonaux considèrent les séances d'information comme une forme de participation. D'autres responsables cantonaux affirment par contre clairement que les séances d'information ne sont pas de la participation, mais une procédure habituelle pour tout type de projet qui concerne l'espace public. Cf. chapitre 4.2.5. *Techniques participatives.*

Concernant la catégorie de désavantage « implication du public », les responsables cantonaux évoquent le fait que les acteurs impliqués ne sont pas toujours conscients des limites de leur implication dans le processus décisionnel. En effet, les acteurs ne comprennent pas toujours que leurs suggestions, intérêts et avis sur les projets ne peuvent pas forcément être pris en compte. Cette mésentente entre les praticiens, les acteurs concernés et le public mène souvent à des frustrations qui peuvent déboucher sur des conflits, mais également à leur désintérêt progressif pour le projet.

« Zu viele Mitwirkungen zu allen möglichen Themen könnten mit der Zeit auch zu Desinteresse bei der Bevölkerung führen, so dass bei den wirklich relevanten Projekten die Teilnehmerzahl ungewollt schrumpfen könnte (Analogie zu Abstimmungsverhalten: In Ländern, in denen über Vieles abgestimmt werden kann, sinkt häufig die Wahlbeteiligung). »

Certains responsables cantonaux considèrent également que la diversification des acteurs impliqués multiplie les intérêts en jeu. Cette multiplication des intérêts à prendre en compte ne facilite pas l'émergence de solutions qui conviennent à la majorité des acteurs.

« Man muss Antworten geben auf die Anfragen von vielen. »

« Nicht immer lässt sich ein Konsens (oder zumindest ein Kompromiss) zwischen konkurrierenden Anforderungen finden, so dass trotz Partizipation mit Einsprachen gerechnet werden muss. »

4.1.5. Comparaison avec les définitions scientifiques de la participation - participation instrumentale, normative et substantive.

En se référant à la littérature sur la participation publique (Boonstra et Boelens, 2011 ; Fiorino 1990 ; Parkins et Mitchell, 2005) et aux diverses approches qui y sont proposées, il est possible de classer les définitions de participation évoquées par les responsables cantonaux. À partir de l'analyse de ces définitions, il est possible de déterminer des mécanismes représentatifs de la mise en place de processus participatifs dans le contexte suisse. Nous nous référons principalement à la distinction proposée par Fiorino (1990) concernant les perspectives de la participation, c'est-à-dire : *participation instrumentale, normative et substantive* (cf. Encadré 3 : Définitions de la participation dans la littérature, p. 31). Cette distinction est largement utilisée par les praticiens de l'aménagement des cours d'eau, qui y font référence dans de

nombreuses études de cas (Buchecker, 2013 ; Hostmann, 2005 ; Petts, 2010 ; Tsouvalis, 2012).

Nous distinguons trois tendances principales, et pour chacune d'elles nous avons identifié les mécanismes principaux qui sont caractéristiques de l'une ou de l'autre de ces considérations de participation.

Nous avons considéré qu'il y a participation de type *instrumentale* lorsque dans les réponses au questionnaire sont évoqués les mécanismes suivants :

- Participation interne aux institutions
- Information considérée comme une forme de participation
- Absence de pouvoir décisionnel du public / pas de choix des variantes
- Participation représentative¹⁴

Nous avons considéré que la participation est *normative* lorsque les mécanismes suivants sont évoqués :

- Le public peut donner son avis sur le projet en tant qu'acteur concerné par le projet
- L'avis du public peut engendrer des modifications du projet
- La participation est perçue comme un principe démocratique

La participation dans une perspective *substantive* a pu être identifiée dans les entretiens à travers les considérations suivantes :

- La participation permet d'aboutir à une meilleure solution pour le projet
- Amélioration du projet par la prise en compte de connaissances locales
- La participation accroît le sentiment d'appartenance de la population au projet

¹⁴ Dans notre analyse, nous considérons la participation *représentative* en tant que sous-catégorie de la participation *instrumentale*.

Participation instrumentale :

L'implication du public se limite à l'information frontale à propos du projet. Dans cette perspective, la participation est mise en place dans le but de renforcer la politique publique plutôt que d'améliorer la relation entre les citoyens et le gouvernement (Boonstra et Boelens, 2011 : 106). Dans cette approche, la participation est considérée en fonction de son aboutissement et pas par la prise en compte des intérêts des différents acteurs.

La participation représentative est définie comme un processus où les acteurs concernés, qui représentent des groupes porteurs d'intérêts, sont intégrés dans le processus décisionnel. La participation a pour but d'assurer la représentation des intérêts de différents groupes d'acteurs concernés (p. ex. un paysan représente les intérêts d'un groupe d'agriculteurs potentiellement touchés par le projet, et n'est pas censé s'occuper d'autres aspects du projet), sans chercher à mettre en place une discussion « constructive ».

La participation normative :

Le processus participatif est considéré sans le limiter simplement à son but, comme par exemple l'acceptation du projet. Cette perspective est liée à la prise en compte des principes démocratiques de la participation. L'idée centrale est que la société contemporaine doit être engagée dans les processus décisionnels pour des raisons d'équité entre les acteurs et de responsabilisation du public (Stirling, 2006).

Perspective substantive :

La participation est considérée comme une opportunité pour améliorer le processus décisionnel et donc aussi enrichir le projet par de nouvelles propositions. La participation est donc un moyen pour aboutir à un meilleur résultat, et pas simplement en tant que résultat (Stirling, 2006).

En classant les différentes considérations de la participation ainsi que les motivations et les inconvénients évoqués par les responsables cantonaux, il ressort clairement que la participation *instrumentale* est largement répandue au niveau suisse. Le public est souvent uniquement informé du projet sans que l'avis des citoyens ne soit directement pris en compte. Les motivations confirmant cette perspective instrumentale sont les motivations suivantes : «acceptation du projet » et « éviter les oppositions ». Ces deux motivations impliquent souvent une considération de la participation en tant que moyen d'information, dont le but est de convaincre le plus grand nombre, sans pour autant intégrer leur avis dans le projet.

Contrastant avec cette perspective instrumentale de la participation, une vision plus normative est également présente, généralement par le jeu de références aux principes démocratiques de la participation.

La considération substantive de la participation est également très répandue parmi les responsables cantonaux. En effet, plusieurs d'entre eux affirment que la participation permet d'améliorer un projet, soit en aboutissant à de meilleures solutions, soit par le simple fait d'inclure la population et d'intégrer le savoir local au projet.

Il existe donc une certaine contradiction entre la définition généralement donnée par les responsables (instrumentale) et leur motivation pour la mise en place de la participation – qui est souvent l'amélioration du projet – s'accordant plus à une vision substantive.

De manière générale, nous observons que les principes de la participation sont bien intégrés, ce qui peut s'observer dans les considérations de la participation évoquées par les responsables cantonaux. Il existe une certaine divergence entre la définition théorique et la mise en pratique de la participation ; les praticiens sont confrontés à de nombreuses contraintes, par exemple le temps, les coûts, le manque de personnel et la multiplication des intérêts, qui rendent difficile la mise en pratique d'une perspective substantive de la participation.

4.2. Thème 2 : Mise en œuvre

4.2.1. Responsabilités de la participation

L'entité qui a la maîtrise d'ouvrage est également responsable de la mise en œuvre de la participation. Il faut toutefois distinguer deux niveaux (Tabl. 8) : celui de la responsabilité de la participation et celui de la supervision du processus participatif.

Rôle	Canton	Commune	Corporation	Entité extérieure	Autocontrôle
Responsabilité de la participation	FR, TI, VS, SRTCE, GE, AG, BE, BL, GR, LU, NW, TG, SO, UR, ZG, ZH	OW, SG	SZ		NE, VS
Supervision de la participation	FR, TI, SRTCE, GE	VS		TI (dans un cas précis), ZH (médiateur)	

Tableau 8. Responsabilité et supervision de la participation. Source : interviews 2013-2014.

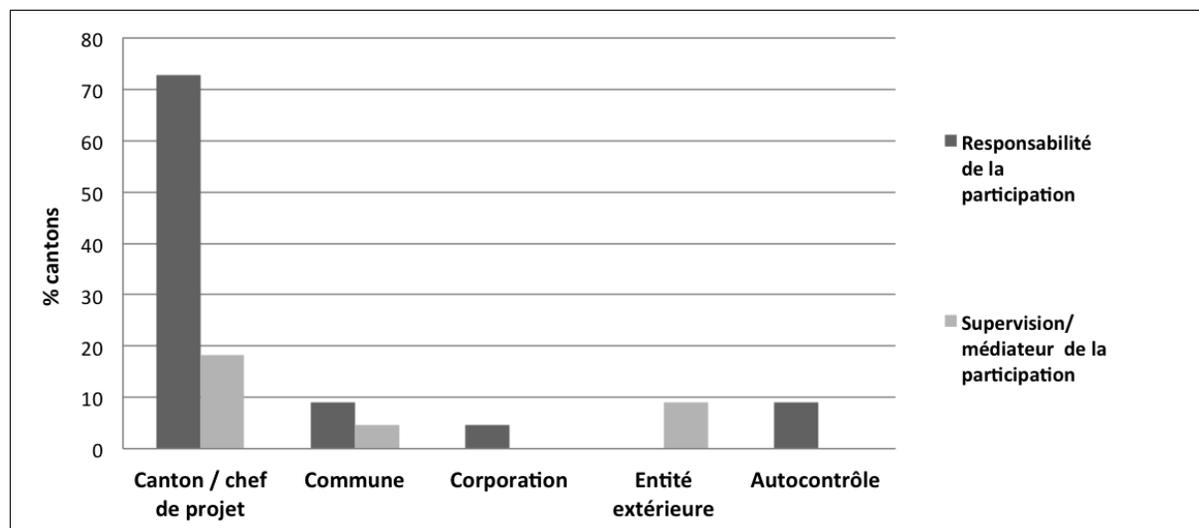


Fig. 9. Responsabilité et supervision de la participation. Source : interviews 2013-2014.

Généralement, le chef de projet est responsable du processus participatif (Tabl. 8 ; Fig. 9), alors que le suivi de la participation n'est jamais assuré par une personne spécifique. Il est très rare qu'un médiateur externe soit engagé pour assurer le suivi de la participation (uniquement pour des projets de grande importance, p. ex. TI et ZH), et c'est donc généralement le chef de

projet qui doit jouer le rôle de médiateur. Cette absence de médiateur externe peut être problématique puisque le chef de projet joue alors un double rôle de spécialiste technique et de médiateur. De plus, les chefs de projet ont généralement une formation d'ingénieur et n'ont donc pas forcément les compétences nécessaires pour assurer un bon suivi de la participation.

« Derjenige, der die Partizipation organisiert, muss auch das Projekt sehr gut verstehen, den Ablauf kennen, die Gegend kennen; es braucht eine Beziehungsebene mit den Leuten. Das kann nur der Projektleiter sein mit Unterstützung des Wasserbauamts. »

« Wir sind Ingenieure im Wasserbau und müssen uns dann mit der Partizipation auch mit ganz anderen Themen beschäftigen. Oft spielen da auch Emotionen mit. Es ist nicht einfach, dass die Planer die Stakeholders wirklich verstehen; das ist manchmal problematisch. »

« Die Rolle eines Mediators in der Partizipation kann sehr hilfreich sein, so dass es einen klaren Unterschied zwischen Bauherrn und Stakeholders gibt. Dies kann auch helfen, interne Konflikte zu regeln. »

4.2.2. Procédures – Lignes directrices ou cahier des charges

Dans aucun des cantons, la mise en place des processus participatifs ne se fait selon des procédures préétablies. Les explications des responsables cantonaux concernant les procédures employées permettent de comprendre qu'il s'agit plutôt d'une combinaison entre les différentes recommandations fédérales en matière de participation (p.ex. OFEV, 2012) et les expériences des différents chefs de projet, mais qu'il n'y a pas de procédures suivies à la lettre. Même s'il existe des directives spécifiques à la mise en place de processus participatifs dans des manuels ou des indications dans des lois (cf. encadré 1 : Participation publique dans l'aménagement des cours d'eau en Suisse, p. 8), aucun des responsables cantonaux ne les mentionne directement et n'affirme y faire référence pour la mise en pratique des processus participatifs. Seuls les cantons de Berne¹⁵ et d'Uri¹⁶ ont inscrit les processus participatifs dans

¹⁵ Loi cantonale bernoise sur l'aménagement des cours d'eau du 14 février 1989 (WBG), RS 751.11, Art. 23, al. 2.

¹⁶ Loi cantonale uranaise sur l'aménagement des cours d'eau du 30 novembre 1980 (WBG), RS 40.1211.

leur loi cantonale relative à l'aménagement des cours d'eau, sans pour autant que des précisions quant à leur mise en œuvre y soient évoquées.

Etant donné l'absence de référence à des procédures ou à des manuels de mise en place de processus participatifs, les responsables de l'aménagement des cours d'eau peuvent donc adapter librement la mise en place de la participation en fonction des caractéristiques des projets.

« Die Partizipation ist im Kanton Bern für bestimmte Verfahren grundsätzlich gesetzlich vorgeschrieben, die Form ist jedoch frei, wird aber häufig ähnlich gemacht wie bei Raumplanungsgeschäften, Strassenbauverfahren, etc. »

4.2.3. Sélection des acteurs

Afin de sélectionner les acteurs impliqués dans les processus participatifs, la plupart des responsables cantonaux procèdent à une analyse des acteurs¹⁷. Il est souvent mentionné que cette analyse s'inspire de l'un des critères d'attribution des prestations complémentaires : une analyse au début du projet doit être faite (OFEV, 2012). L'analyse des acteurs est généralement faite à l'interne du service, mais dans certains cas un soutien externe est également cherché, (par exemple auprès d'autres services cantonaux ou des communes) afin de ne pas oublier certains acteurs, ce qui pourrait ensuite compromettre la réalisation du projet.

« Es ist auch Interessant, andere Leute zu fragen, welche Akteure eigentlich involviert sein sollten, weil die Fachleute ja die Gegend und ihre Einwohner nicht unbedingt am besten kennen. »

« Gibt es eigentlich dazu Verfahren? Stakeholder Analyse... ja ja... Wir machen das, aber es läuft vor allem über meine Erfahrung. Ich habe schon viele Projekte durchgeführt und kenne viele Leute, so mache ich das nach meinem eigenen Gefühl (Bauchgefühl). Und das ist sicher die beste Art, das zu tun. Ich kenne die Leute und weiß, wie man sie abholen muss! »

¹⁷ *Stakeholders Analyse* : comme mentionné dans les critères d'attribution des prestations complémentaires pour la planification participative (OFEV, 2012).

L'implication des acteurs dépend énormément de l'importance et de la nature du projet d'aménagement des cours d'eau. Il est très important pour les responsables de définir précisément combien et quels types d'acteurs doivent être impliqués dès le début du processus décisionnel. Certains responsables cantonaux estiment quant à eux qu'il n'est pas forcément judicieux de suivre une procédure préétablie afin de pouvoir mieux adapter la sélection des acteurs aux spécificités de chaque projet.

4.2.4. Déroulement – Phases de la SIA et acteurs inclus

Nous avons voulu comprendre à quel moment les acteurs sont impliqués dans le processus décisionnel. La SIA définit six phases dans le développement de projets d'aménagement : planification stratégique, étude préliminaire, avant-projet, projet d'exécution, réalisation, gestion (SIA Schweiz, 1996). Nous avons évalué à quel moment les acteurs sont impliqués dans le processus décisionnel en fonction de ces différentes phases. Les entretiens révèlent d'importantes variations dépendant aussi bien des caractéristiques des projets, que du contexte institutionnel cantonal.

Pour ce qui concerne les entités institutionnelles, dans le cas où le canton est le maître d'ouvrage, il accompagne généralement le projet durant l'ensemble des phases de réalisation du projet. Nous constatons que l'entité qui a la maîtrise d'ouvrage en matière d'aménagement des cours d'eau est toujours impliquée dans l'ensemble des phases, que ce soit les cantons, les communes ou les corporations. Lorsque la maîtrise d'ouvrage est partagée entre le canton et les communes, l'implication de ces entités dépend de la taille du cours d'eau ou de la dimension du projet d'aménagement.

Les autres services cantonaux, les communes ainsi que les groupes de travail sont généralement impliqués dans un second temps, entre la planification stratégique et le projet d'exécution. Il est évident que lorsque les communes ont la maîtrise d'ouvrage elles sont impliquées dans l'ensemble des phases du développement du projet.

Les corporations de digues sont généralement impliquées à partir de la réalisation ou du projet d'exécution, à l'exception du canton de Schwytz où elles ont la maîtrise d'ouvrage.

Les entreprises de construction mandatées n'interviennent généralement qu'à partir du projet d'exécution, sauf pour les bureaux chargés de planification qui peuvent être impliqués dans l'ensemble des phases.

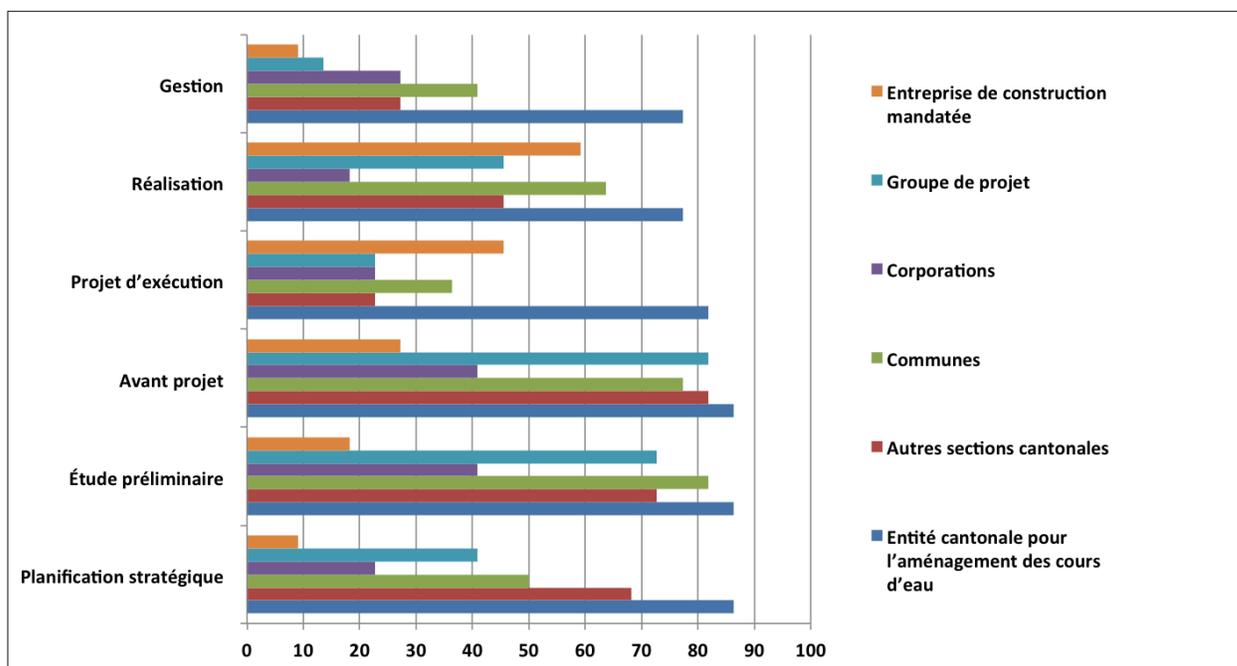


Fig. 10. Déroulement, phases de la SIA et acteurs inclus (en %). Source : interviews 2013-2014. cf. Annexe IV : Tableau de référence pour la construction de la figure 10.

Groupe d'intérêt	Planification stratégique	Étude préliminaire	Avant projet	Projet d'exécution	Réalisation	Gestion
ONG (WWF, Pro Natura)	TI, AG	FR, GE, TI, AG, BE, ZG	VS, GE, TI, AG, BE, BL, ZG	AG	AG	
Propriétaires terriens	(BE), (SG), UR	FR, GE, BE, SG, UR, ZG	VD, VS, NE, GE, BL, SO, UR, ZG	UR	UR	
Riverains		FR, GE, BE, SG, ZG	VD, VS, NE, GE, BL, SO, ZG, ZH		ZH	
Public		TI, GE, SG	TI, GE, BL	TI, VD	TI	
Associations (pêcheurs, paysans...)	UR	FR, GE, BE, BL, UR, ZG	VS, NE, GE, ZG			
Industrie / SBB / Hydroélectricité	UR	UR	UR	UR	UR	

Tableau 9. Implication d'acteurs externes. Source : interviews 2013-2014.

Les autres acteurs pouvant également être impliqués dans ces différentes phases sont surtout les propriétaires fonciers, les ONG environnementales, les associations d'utilisateurs ou de riverains (pêcheurs, agriculteurs, industriels), ainsi que le grand public. L'implication de ces

entités intervient rarement avant la phase d'étude préliminaire ou celle de l'avant-projet et s'arrête généralement lors de la phase du projet d'exécution.

4.2.5. Techniques participatives

Les techniques les plus fréquemment utilisées lors des processus participatifs sont les séances d'information publiques, les groupes de travail, les supports d'information *tout-ménage*, les workshops, les sites internet et les débats publics (Tabl. 10). Toutefois, différents responsables cantonaux précisent qu'ils ne considèrent pas les séances d'information publiques, les informations *tout-ménage* et les sites internet comme de véritables techniques participatives puisqu'elle consiste en un transfert de connaissances unidirectionnel. D'autres techniques sont parfois utilisées, par exemple l'organisation de journées portes ouvertes (TI) ou la mise sur pied d'expositions temporaires sur le projet d'aménagement (OW).

Pour d'autres responsables cantonaux, l'absence de sites internet concernant les projets est surtout liée au temps et aux compétences nécessaires pour leur gestion et leur actualisation.

Les réseaux sociaux ne sont pas utilisés dans les projets d'aménagement des cours d'eau, à l'exception du projet Rhône 3 qui a mis en place une page Facebook et un compte Twitter. Les différents responsables cantonaux sont par contre conscients que les réseaux sociaux peuvent être problématiques en matière d'opposition aux projets, puisque des controverses peuvent rapidement y prendre de l'ampleur et empêcher l'aboutissement des projets, sans que les responsables puissent réagir directement aux controverses.

« Soziale Netzwerke benutzen wir nicht, aber es ist sicher etwas Wichtiges. Es gibt manchmal Oppositionen die von sozialen Netzwerken kommen, und dagegen sind wir hilflos. Dazu sollte man aktiv sein. Aber das ist ja nicht spezifisch beim Wasserbau, das gilt für alle Planungsprojekte. »

Techniques	Cantons
Séance information publique	VS, FR, GE, TI, VD, SRTCE, AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO, SZ, ZH
Groupe de travail	VS, FR, GE, NE, SRTCE, AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SO, SZ, TG
Information tout-ménage	VS, TI, FR, SRTCE, AG, BE, BS, OW, SO, SZ, ZH
Workshop /atelier	VS (par groupe de projet), FR, TI, SRTCE, AG, BE, BS, LU, NW, TG, ZH
Communication par sites internet	GE, FR, SRTCE, AG, NW, OW, SO, SZ, TG
Débat public	VS, GE, TI, VD, R3, LU, NW
Autres	TI (Porte ouverte, visite de chantier), OW (expositions)
Réseaux sociaux	SRTCE

Tableau 10. Techniques employées lors de la démarche participative. Source : interviews 2013-2014.

4.3. Thème 3 : Les controverses

4.3.1. Thématiques soumises au public lors de la participation et thématiques soulevées

Nous avons voulu savoir quelles sont les thématiques que les responsables estiment importantes à présenter à la population (Tabl. 11), soit parce qu'elles sont particulièrement sensibles (p. ex. risques hydrologiques, espace du cours d'eau) ou que l'avis de la population à leur sujet est pertinent. Nous avons également voulu comparer les thématiques soumises par les chefs de projet avec celles qui sont fréquemment soulevées par la population (Tabl. 12), et qui constituent généralement des sujets de controverses¹⁸.

Cette comparaison nous indique s'il existe des divergences entre ce que les responsables présentent au public et ce que le public souhaiterait se voir présenter. Nous pensons que ces éventuelles divergences peuvent être la source de certaines frictions entre le public et les institutions.

Aspects soumis au public	Cantons
Objectifs du projet / variantes possibles	AG, BE, GR, NW, SO, SZ, TG, TI, SRTCE, OW, SG, ZG, FR, NE, ZH
Utilisation du sol	BL, SO, TG, UR, ZG, VD, VS, BE
Usage (accès cours eau, aspect récréatif)	BS, SG, SO, GE
Règles du processus participatif	OW, ZH
Coûts liés au projet	SO
Bases légales du projet	SRTCE

Tableau 11. Aspects soumis par les responsables de l'aménagement des cours d'eau pendant le processus participatif. Source : interviews 2013-2014.

¹⁸ Nous avons comparé différentes réponses aux questions, et plus précisément celles aux questions 13, 14, 15 du questionnaire (cf. Annexe III : Questionnaire). Les catégories n'étaient pas préétablies, mais elles ont été définies suite à la démarche de codage et catégorisation (cf. Encadré 2 : Codage des données – démarche).

Aspects soulevés par le public	Cantons
Utilisation du sol	AG, BL, GR, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, UR, ZG, FR, NE, TI, VD, VS, SRTCE, ZH
Environnement / protection de la nature	AG, BL, BS, LU, OW, SG, SO, SZ, UR, GE, ZH
Coûts liés au projet	AG, BL, NW, SO, ZG, FR, GE, NE, R3, ZH
Objectifs du projet / variantes possibles	AG, BS, LU, OW, SZ, ZG, ZH
Usage (accès cours eau, aspect récréatif)	BS, LU

Tableau 12. Aspects soulevés par la population. Source : interviews 2013-2014.

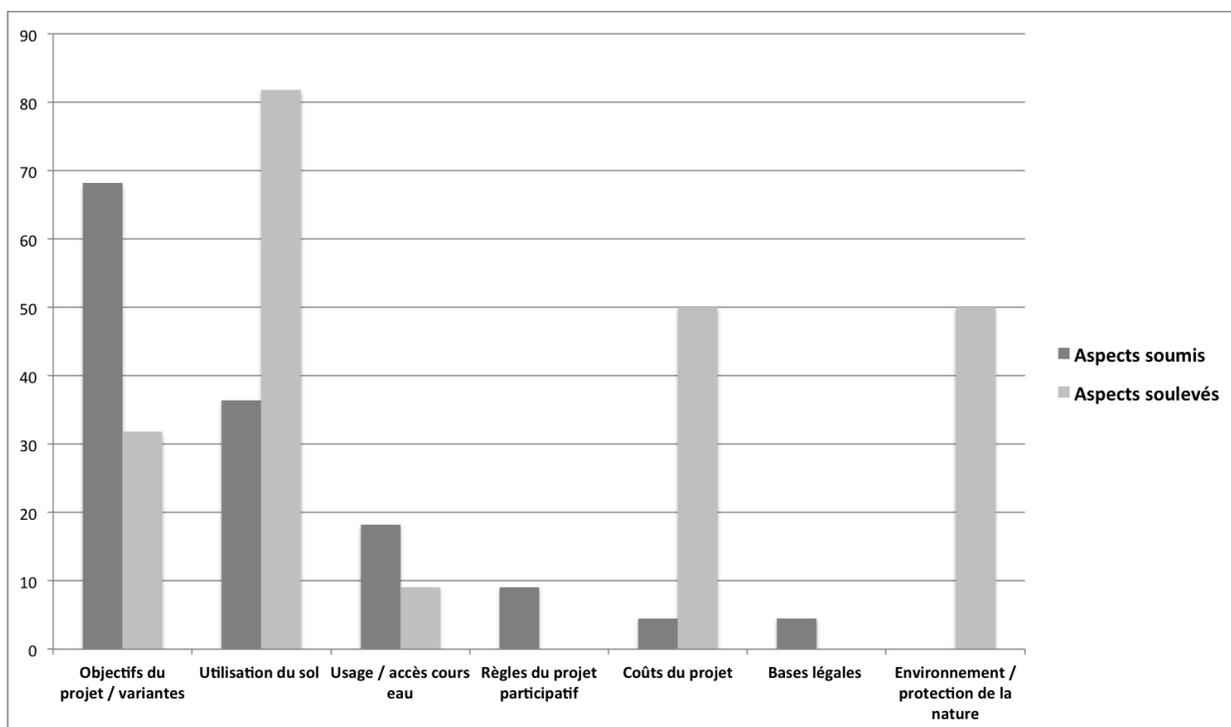


Fig. 11. Comparaison entre les aspects soumis par les responsables et les aspects soulevés par la population dans les processus participatifs (en % du nombre des cantons). Source : interviews 2013-2014.

La figure 11 montre les divergences qui existent entre les aspects soumis au public et les aspects soulevés par ce dernier. Les objectifs du projet sont l'élément le plus souvent présenté par les responsables, mais ce n'est pas forcément cette thématique qui intéresse le plus la

population.

« Bei Wasserbauprojekten sind vor allem die Phasen Vorstudie / Variantenfindung sowie Bearbeitung, Genehmigungsprojekt (Detailprojekt) wichtig für die Mitwirkung. Mit dem Variantenentscheid wird nach einer möglichst verträglichen Variante gesucht, und im Detailprojekt ist diese dann möglichst nach den Bedürfnissen aller Beteiligter auszugestalten. »

« Für die Wasserbau-Behörden ist es vor allem wichtig, die Projektidee darzustellen, um zu wissen, wie das Projekt ankommt. »

Inversement, les questions relatives à l'utilisation du sol sont fréquemment soulevées par le public, et ce sont plus particulièrement les agriculteurs qui sont sensibles à cette thématique puisqu'ils sont directement concernés par les questions d'expropriation et de compensation. Cette thématique n'est pas forcément celle qui est traitée en priorité par les responsables de projet afin d'éviter d'importantes discussions à ce sujet. Toutefois, les responsables sont conscients de cette problématique, mais ils cherchent plutôt à favoriser des discussions directes avec les personnes concernées.

Un autre aspect fréquemment soulevé par la population est le coût des projets ; par contre ce dernier ne semble pas être le plus important à soumettre au public pour les responsables. L'aspect financier des projets est toujours très controversé ; toutefois l'implication du public sur cet aspect ne permet généralement pas d'effectuer de véritables changements et les responsables préfèrent donc ne pas aborder directement cette thématique dans les processus participatifs.

La thématique de la protection de l'environnement est également soulevée régulièrement, par contre aucun des 22 cantons ne soumet spécifiquement cette thématique lors de la présentation du projet. Ceci est certainement aussi lié au fait que nous avons focalisé nos entretiens sur des projets de protection contre les crues où l'aspect de la protection de l'environnement n'est pas central. Certains responsables cantonaux expliquent le fait que la population soulève cette thématique par une mauvaise compréhension du projet.

Enfin, le public se focalise parfois sur les coûts, principalement ceux relatifs à la revitalisation,

alors que ce n'est généralement qu'un aspect secondaire des projets de protection contre les crues.

4.3.2. Influence de la participation sur les controverses

Concernant la gestion des conflits et des controverses par les processus participatifs, deux tendances majeures ont été observées.

La première est que les processus participatifs n'ont pas d'influence directe sur les possibilités d'oppositions et sur les conflits qui peuvent survenir. Les conflits et les oppositions peuvent émerger malgré la mise en place d'un processus participatif. Les procédures d'opposition n'ont aucun lien direct avec les processus participatifs ; il s'agit d'un droit que tous les individus ont de s'opposer à n'importe quel projet d'aménagement. Malgré l'intégration de certains acteurs dans les processus participatifs ceux-ci pourront toujours finir par faire opposition : ceci arrive généralement lorsque ces acteurs ne comprennent pas pourquoi leurs intérêts ne peuvent pas être pris en compte ou alors pour des questions de principe.

« Das gefällt mir nicht: „Einsprachen geregelt“. Partizipation und Einsprachen passen nicht zueinander. Einsprachen sind ja ein Rechtsmittelverfahren, Partizipation dagegen ist Mitwirkung, aber ohne ein Rechtsverfahren zu sein. »

« Il y a des projets où certaines personnes ne changent pas d'avis ; elles vont s'opposer bien qu'on ait discuté sur le terrain, elles ne sont pas d'accord à tous les niveaux, mais elles ne le sont pas depuis le début. Donc ça ne va pas renforcer la controverse. Soit elle diminue, soit elle ne change pas. »

La seconde est que la participation ne peut donc pas empêcher directement les oppositions, mais elle permet de réduire les possibilités qu'elles émergent en prenant en compte les intérêts de l'ensemble des acteurs concernés lors du développement du projet. Dans ce sens, la participation est considérée comme un instrument permettant de réduire le risque d'opposition. Certains responsables cantonaux considèrent donc la participation comme une solution idéale pour réduire le risque d'opposition voir même pour les éviter complètement.

« Einsprachen werden durch den partizipativen Prozess eigentlich nicht geregelt. Vielmehr sollte eine angepasste Partizipation die Anzahl an Einsprachen reduzieren – verhindert werden können sie nicht immer. »

« Réduis les controverses. Parce que justement les controverses on les règle dans le cadre du processus participatif. Je préfère régler les choses le plus en amont possible, parce que si vous attrapez des recours, des referendums dans un projet, on est tout de suite dans l'émotionnel, un discours rationnel ne passe pas. Il faut l'intégrer le plus à l'amont possible et la participation peut réduire les controverses ; c'est évident. »

« Le projet est long à démarrer, mais après ça se passe mieux, parce qu'au départ on arrive à se mettre d'accord sur une idée de base et puis après ça peut avancer et suivre son cours. Alors que si on ne le fait pas dès le départ, les oppositions viennent après. »

5. Conclusion

De ces différents entretiens, il ressort que les considérations de la participation sont très variables entre les cantons. Nous avons établi trois catégories de considérations des processus participatifs en nous référant à la littérature sur la participation publique. Premièrement, la participation est souvent mise en œuvre dans une perspective *instrumentale* ; il s'agit d'informer la population sans prendre en compte ses intérêts dans le développement du projet. Dans ce cas, la participation se limite généralement à une implication des autres entités institutionnelles concernées, sans forcément essayer d'inclure des acteurs externes. Deuxièmement, une considération plus normative de la participation peut être identifiée, lorsqu'il est fait référence aux principes démocratiques de la participation. Troisièmement, on remarque une considération substantive de la participation lorsque l'accent est mis sur la possible amélioration d'un projet par l'implication de l'ensemble des acteurs concernés. Toutefois, ces catégories de considérations ne sont pas exclusives ; dans de nombreux cas, les responsables cantonaux avancent des éléments qui se rapportent à plusieurs d'entre elles.

Nous avons remarqué une divergence entre les définitions de la participation données par les responsables et la mise en pratique de la participation. Les définitions données par les responsables cantonaux s'appuient sur les normes et les écrits sur la participation dont ils disposent. Les définitions généralement données par les responsables sont souvent de type instrumentale, et leurs motivations pour la mise en place de la participation – qui est souvent l'amélioration du projet – s'accordent plus à une vision substantive. Cette divergence entre les définitions de la participation et la motivation pour sa mise en place est liée aux nombreuses contraintes de mise en œuvre des processus participatifs. La participation est rendue complexe par la multiplication des intérêts à prendre en compte et les difficultés inhérentes au suivi de ces processus nécessitant des compétences particulières. Étant donné que les chefs de projet sont généralement chargés de ce suivi, ils doivent donc assurer un double rôle : celui de maître d'ouvrage et de responsable de la participation. L'implication d'un médiateur externe spécialisé dans la participation est présentée par certains responsables cantonaux comme une possibilité pour améliorer le suivi de la participation.

Concernant la mise en œuvre de la participation, ces entretiens révèlent que dans la plupart des cantons aucune procédure n'est strictement appliquée. L'expérience des chefs de projet

est souvent considérée comme plus pertinente que les différentes recommandations existantes à ce propos. Ceci est certainement lié à la nécessité d'adapter les processus participatifs aux spécificités du contexte institutionnel cantonal ainsi qu'aux caractéristiques des différents projets.

Toutefois, les critères de l'OFEV pour l'obtention des prestations complémentaires concernant la planification participative sont appliqués par la grande majorité des responsables cantonaux même pour les projets non subventionnés par la Confédération. Ces prestations complémentaires sont considérées comme essentielles à la mise en place de processus participatifs, mais elles ne sont pas mentionnées en tant que motivations principales. C'est généralement la meilleure acceptation du projet par le public et son amélioration par la diversification des acteurs impliqués qui sont les motivations centrales.

Les techniques participatives adoptées par les différents cantons sont dans l'ensemble assez similaires ; une grande majorité d'entre eux met en place des séances d'information et des informations tout-ménage, en étant conscient de l'absence d'interactivité de ces techniques, et qu'elles ne peuvent pas être considérées comme véritablement participatives. Les groupes de travail et les ateliers impliquent essentiellement des acteurs institutionnels et sont rarement ouverts directement au public. Néanmoins, les intérêts du public ainsi que d'autres acteurs externes sont généralement défendus par des représentants lors de ces démarches participatives.

L'étude de l'implication des acteurs dans le déroulement du projet révèle que les acteurs institutionnels sont impliqués plus à l'amont du processus décisionnel et que les acteurs externes ainsi que le public interviennent dans un second temps. Les responsables cherchent à développer conjointement le projet avec les autres acteurs institutionnels pour ensuite pouvoir proposer un projet solide aux acteurs externes.

Pour conclure, cette étude permet de donner une vue d'ensemble sur les processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau en Suisse. De manière générale, tous les cantons interrogés mettent en place des processus participatifs les projets d'aménagement des cours d'eau, même s'il existe des différences dans leur mise en œuvre dépendant essentiellement du contexte institutionnel et des caractéristiques des projets.

Sur la base de cette étude, il sera possible d'établir une typologie des démarches participatives, nous permettant ensuite de sélectionner des cas d'étude à analyser en détail. Cette analyse permettra d'évaluer concrètement l'apport des procédures participatives dans des situations variées de projet d'aménagement de cours d'eau.

6. Bibliographie

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods, 4th Edition*. New York : Oxford University Press.

Boonstra, B. et Boelens, L. (2011). Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice, 4(2)*, 99–122.

Buchecker, M., Menzel, S. et Home, R. (2013). How much does participatory flood management contribute to stakeholders' social capacity building? Empirical findings based on a triangulation of three evaluation approaches. *Natural Hazard and Earth System Sciences, 13*, 1427-1444.

Callon, M., (1999). The role of lay people in the production and dissemination of scientific knowledge. *Science Technology Society, 4*, 81-94.

Callon, M., Lascoumes, P. et Barthe, Y. (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*. Paris : Seuil.

Ejderyan, O. (2009). *Une renaturation en béton! Comprendre la participation et la nature dans la renaturation de cours d'eau suisses au regard d'une théorie de la pratique*. Zürich : Schriftenreihe Humangeographie 24.

Fiorino, D. J. (1990). Citizen Participation and Environmental Risk - a Survey of Institutional Mechanisms. *Science Technology & Human Values, 15(2)*, 226-243.

Flick, U. (2006). *An introduction to qualitative research. 4th Edition*. London : SAGE Publications Ltd.

Hostmann, M., Buchecker, M., Ejderyan, O., Geiser, U., Junker, B., Schweizer, S., Truffer, B. et Zaugg Stern, M. (2005). Planification concertée des projets d'aménagement de cours d'eau. Manuel pour la participation et la prise de décision dans les projets d'aménagement de cours d'eau. EAWAG, WSL, LCH-EPFL, VAW-ETHZ.

Hostmann, M. (2005). *Decision support for river rehabilitation*. Zurich : Swiss federal Institute of Technology.

Parkins, J.R. et Mitchell, R.E. (2005). Public Participation as Public Debate: A Deliberative Turn in Natural Resource Management. *Society and Natural Resources, 18*, 529–540.

Petts, J. (2007). Learning about learning: lessons from public engagement and deliberation on

urban river restoration. *The Geographical Journal*, 173(4), 300–311.

Petts, J. (2010). Evaluating the effectiveness of deliberative processes: Waste management case studies. *Journal of Environmental Planning and Management*, 44(2), 207-226.

Reed, M.S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological conservation*, 141, 2417-2431.

Stirling, A. (2006). Analysis, participation and power: justification and closure in participatory multi-criteria analysis. *Land Use Policy*, 23, 95–107.

Tsouvalis, J. et Waterton, C. (2012). Building 'participation' upon critique: The Loweswater Care Project, Cambria, UK. *Environmental Modelling and Software*, 36, 111-121.

Woolsey, S., Weber, C., Gonser, T., Hoehn, E., Hostmann, M., Junker, B., Roulier, C., Schweizer, S., Tiegs, S., Tockner, K. et Peter, A. (2005). *Guide du suivi des projets de revitalisation fluviale*. Publication du projet Rhône-Thur. EAWAG, WSL, LCH-EPFL, VAW-ETHZ.

Zaugg M., Ejderyan O., et Geiser, U. (2004). *Normen, Kontext und konkrete Praxis des kantonalen Wasserbaus*. Zürich : Schriftenreihe Humangeographie 19.

Textes officiels

OFEFP (2003). Idées directrices, Cours d'eau suisses, pour une politique de gestion durable de nos eaux. Berne : Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEG), avec la participation de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

OFEV (2011). Manuel sur les conventions – programmes conclus dans le domaine de l'environnement. Berne : Office fédéral de l'environnement.

OFEV (20 Januar 2012), Wasser Risiken – Beurteilung Mehrleistungen - Partizipative Planung. Berne : Office fédéral de l'environnement.

OFEV (23.08.2013), Eidgenössische- und kantonale Wasserbaufachstellen, Adress- und Telefonliste. Berne : Office fédéral de l'environnement.

SIA Schweiz (1996), TOP – Teamorientiertes Planen : mit dem neuen Leistungsmodell 95 des SIA (LM 95). SIA Schweiz, Ingenieur- und Architektenverein, Zürich, Schweiz.

Textes de loi

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT) (État au 1^{er} janvier 2014), RS 700.

Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau du 21 juin 1991 (LACE) (État au 1^{er} janvier 2011), RS 721.100.

Loi cantonale uranaise sur l'aménagement des cours d'eau du 30 novembre 1980 (WBG) (État au 1^{er} janvier 2008, RS 40.1211.

Loi cantonale bernoise sur l'aménagement des cours d'eau du 14 février 1989 (WBG), RS 751.11. Art. 23, al. 2.

7. Annexes

Annexe I : Document officiel de présentation du projet ESPPACE.

Projet ESPPACE : *Évaluation et suivi des processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau*

La réussite d'un projet d'aménagement des cours d'eau se mesure à l'atteinte des objectifs fixés ; ceux-ci peuvent être sécuritaires, environnementaux et/ou récréatifs. La définition de ces objectifs ne dépend pas uniquement de critères techniques et législatifs, mais également d'enjeux sociaux. Il est donc important d'associer la population et les milieux concernés à l'élaboration d'un projet dans un processus de planification participative, d'une part pour inclure des visions différentes du projet liées à des objectifs divergents et d'autre part pour développer des solutions alternatives.

En Suisse, l'aménagement des cours d'eau est généralement du ressort des cantons et des communes, mais se fait sous la supervision de la Confédération, par exemple pour les projets de grande envergure. La Confédération soutient le développement de processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau par une prestation complémentaire pour la planification concertée.

L'implication de différents acteurs dans les processus décisionnels est particulièrement intéressante à analyser dans le contexte suisse car le système fédéral suppose que les trois niveaux politiques (la Confédération, les cantons, les communes) sont tous impliqués à différents degrés. De plus, le système suisse a une tradition de prise de décision démocratique où la population a la possibilité de remettre en cause certaines décisions, ce qui nécessite une bonne acceptation des projets pour permettre leur aboutissement. La recherche de consensus autour des projets fait souvent face à de nombreuses controverses autour de l'espace des cours d'eau, en raison des intérêts concurrents qui peuvent y être liés, par exemple l'exploitation des surfaces agricoles, le développement des zones à bâtir ou la protection de l'environnement.

Pour l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), la planification participative permet d'améliorer la qualité des projets d'aménagement et de favoriser leur acceptation par le public. Dans ce contexte, l'OFEV cherche à évaluer les processus participatifs et il finance le projet ESPPACE – *Évaluation et suivi des processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau* – conduit conjointement par la Faculté des géosciences et de l'environnement de l'Université de Lausanne et le Département de Géosciences de l'Université de Fribourg.

Le projet ESPPACE a pour objectifs (1) l'évaluation de l'efficacité de la participation dans le cadre de la planification de projets d'aménagement des cours d'eau afin de déterminer dans quels contextes elle se révèle être un instrument favorisant leur réalisation selon les objectifs légaux ; (2) la définition des types de participation les plus adéquats en se basant sur la recherche actuelle dans le domaine. Le but est développer une grille d'analyse permettant à l'OFEV d'évaluer les moyens engagés pour promouvoir la participation.

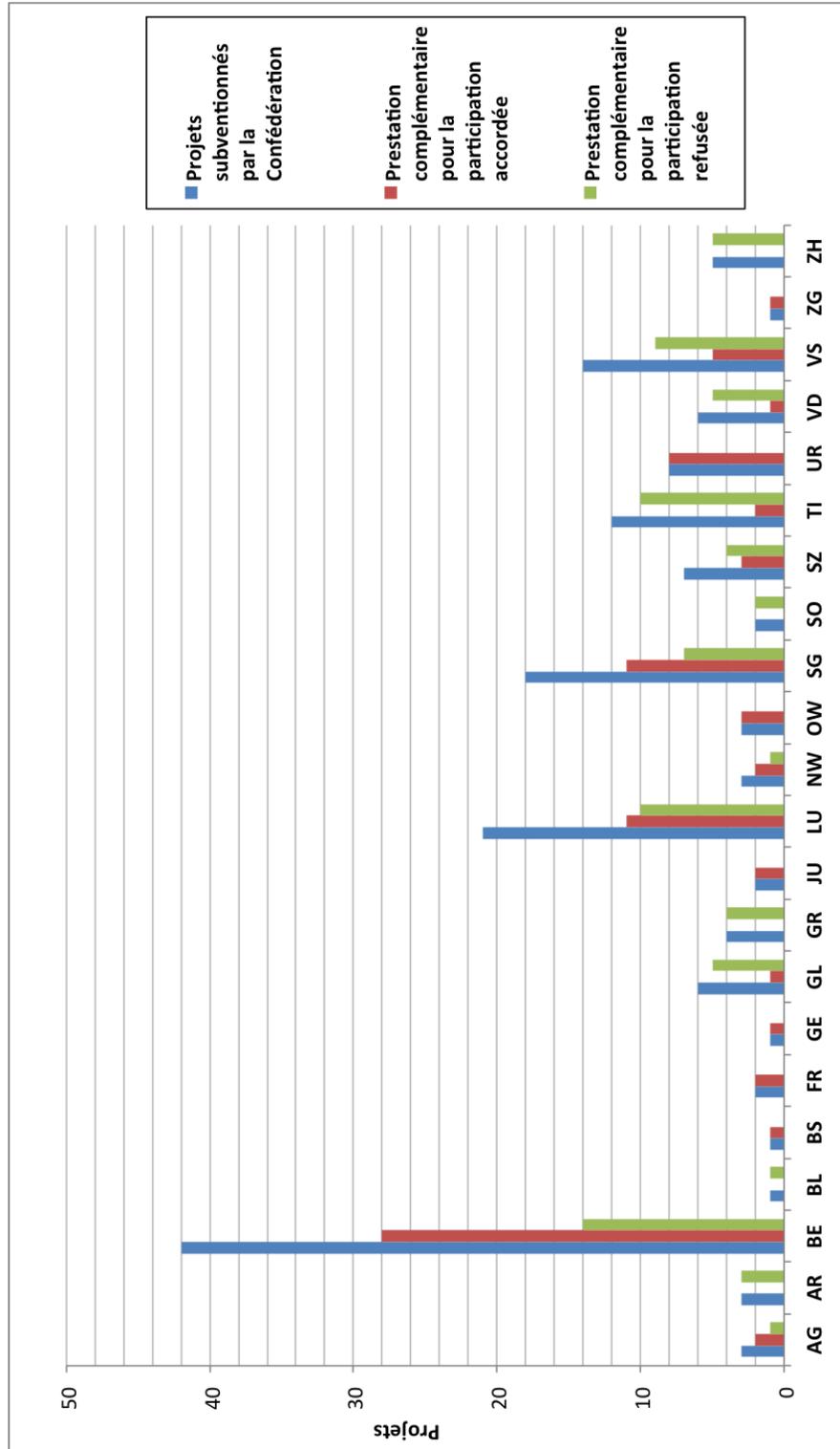
Le projet s'organise en trois volets complémentaires conduits de manière coordonnée par les deux universités. La première étape consiste à établir une typologie des démarches participatives en fonction du type de projet, des acteurs concernés, du contexte institutionnel et des objectifs poursuivis. Cette étape s'appuie sur la réalisation d'une enquête par questionnaire auprès des responsables cantonaux de l'aménagement des cours d'eau (*Définitions et mise en œuvre des processus participatifs dans l'aménagement des cours d'eau en Suisse – Résultats d'une enquête auprès des services cantonaux responsables de l'aménagement des cours d'eau*, disponibles à l'adresse suivante : lien pour pdf rapport volet 1).

La seconde étape consiste en l'analyse approfondie de cas d'étude de manière à pouvoir évaluer concrètement l'apport des procédures participatives dans la réalisation de projets d'aménagement des cours d'eau.

Finalement, la mise en commun des résultats obtenus pour les différents cas d'étude permettra de dégager les principes d'une mise en œuvre efficace de la participation dans l'aménagement des cours d'eau.

Domaine de recherche	Aménagement des cours d'eau Participation publique Risques hydrologiques Controverses
Mots-clefs	Processus participatifs Aménagement des cours d'eau Protection contre les crues Controverses scientifiques Engagement du public Connaissances scientifiques et connaissances locales
Financement	Office fédéral de l'environnement (OFEV), Division Prévention des dangers, Section Protection contre les crues.
Durée	Mai 2013 – décembre 2016
Chercheurs	Stephan Utz (Doctorant, Institut de géographie et durabilité, Université de Lausanne) Nora Buletti (Doctorant, Département de géosciences, Université de Fribourg) Olivier Ejderyan (Directeur de thèse, Département de géosciences, Université de Fribourg) Olivier Graefe (Directeur de thèse, Département de géosciences, Université de Fribourg) Stuart Lane (Directeur de thèse, Institut des dynamiques de la surface terrestre, Université de Lausanne) Emmanuel Reynard (Directeur de thèse, Institut de géographie et durabilité, Université de Lausanne)

Annexe II : Projets subventionnés et prestations complémentaires pour la participation.





Enquête auprès des services cantonaux responsables des cours d'eau, à propos de la mise en place de processus participatifs dans la réalisation de projets d'aménagement de cours d'eau

Personnes de contact:

Nora Buletti, Assistante de recherche, Université de Fribourg, Département de Géographie, tél. : 026/300.90.19, adresse email: nora.buletti@unifr.ch

Stephan Utz, Assistant de recherche, Université de Lausanne, Institut de géographie et de durabilité, tél. : 021/692.30.70, adresse email: stephan.utz@unil.ch

Introduction

1. Qu'est-ce qui motive un nouveau projet d'aménagement de cours d'eau dans votre canton ?
2. Quelles sont les normes (outre les bases légales fédérales communes) sur lesquelles le service s'appuie principalement pour la mise en place de projets d'aménagement des cours d'eau ?

Définition et prise en compte des processus participatifs

3. Comment définissez-vous la *participation* au sein de votre service ?
4. Constatez-vous des divergences entre la conception de la participation dans votre service et sa mise en pratique par le maître d'œuvre lors des projets d'aménagement des cours d'eau ? Si oui, lesquelles ?
5. Est-ce qu'il y a un responsable désigné pour le suivi de la participation au sein du service d'aménagement des cours d'eau ou de l'administration cantonale ?
 - Si oui, qui ?
 - Sinon, comment la participation est-elle supervisée ? Qui conduit le processus participatif ?

Mise en place de la participation

6. Quels sont les secteurs de politiques publiques avec lesquels vous collaborez directement ?

7. Pour chacune des différentes phases de planification d'un projet d'aménagement de cours d'eau quelles sont les entités impliquées? Indiquez-le avec des croix dans le tableau à la page suivante.

Responsable/entités impliquées	Planification stratégique	Étude préliminaire	Avant projet	Projet d'exécution	Réalisation	Gestion
Entité cantonale responsable des projets d'aménagement cours d'eau						
Autres sections de l'administration cantonale						
Commune						
Corporations / syndicats d'endiguement / ...						
Groupe de projet / d'accompagnement						
Entreprise de construction mandatée						

Tableau question 7: Les principales phases d'un projet d'aménagement d'un cours d'eau font référence aux publications de la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) et de l'Office fédéral de l'environnement.

8. À quel moment du processus d'élaboration d'un projet d'aménagement des cours d'eau la participation d'autres acteurs que ceux énumérés dans le tableau est-elle mise en place? Faites référence aux différentes phases du tableau (question 7) en spécifiant quels sont ces acteurs.

9. Pour quelles raisons la participation est-elle généralement introduite dans les projets d'aménagement de cours d'eau ?

10. Est-ce que la mise en œuvre de la participation dans les projets d'aménagement de cours d'eau fait référence à des procédures établies ? Si oui, lesquelles ?

11. Quelles sont les techniques les plus fréquemment utilisées dans le cadre des processus participatifs ?

- Séance d'information publique

- Débat public
- Information tout-ménage
- Groupe de travail
- Workshop / Atelier
- Communication par sites internet
- Réseaux sociaux
- Autres

12. Mettez-vous en place des procédures particulières pour la sélection des différents acteurs à impliquer dans le processus participatif ? Si oui, lesquelles ? Sinon, de quelle manière sélectionnez-vous les différents acteurs ?

13. Quels sont les aspects d'un projet que vous considérez prioritaire à soumettre dans le processus participatif ?

14. Quels sont les aspects qui sont le plus fréquemment soulevés par les acteurs lors des procédures participatives ?

15. Quelles thématiques suscitent le plus souvent des controverses ?

16. Comment les conflits ou les oppositions aux projets sont-ils gérés dans les processus participatifs ?

17. Comment les connaissances relatives aux risques naturels sont-elles intégrées dans la réalisation des projets ?

18. Est-ce que vous considérez que la participation renforce ou plutôt réduit les controverses ?

Exemples de projets avec processus participatif réalisés

19. En vous appuyant sur votre expérience des **5 dernières années**, mentionnez 2 types de déroulement de projet avec un processus participatif que vous jugez :

- Exemples
- Problématiques

Précisez, pour chaque exemple, qui a été inclus dans le processus décisionnel, comment les acteurs ont été sélectionnés, et quelles techniques ont été mises en œuvre pour le processus participatif.

Exemple: <i>nom du projet, période de réalisation</i>
Commentaires:

Problématique: <i>nom du projet, période de réalisation</i>
Commentaires:

20. Sur la base de ces expériences, pouvez-vous nous énoncer les avantages et les désavantages de la mise en place de processus participatifs dans le cadre de projets d'aménagement cours d'eau ?

Annexe IV : Contacts et types d'entretiens.

Canton	Département	Service	Participation à l'enquête	Type d'entretien
Argovie	Département Bau, Verkehr und Umwelt	Abteilung Landschaft und Gewässer	Oui	Téléphonique
Bâle-Campagne	Bau- und Umweltschutzdirektion	Tiefbauamt	Oui	Téléphonique
Bâle-Ville	Bau- und Verkehrsdepartement	Tiefbauamt	Oui	Écrit
Berne	Bau- Verkehrs- und Energiedirektion	Tiefbauamt	Oui	Écrit
Fribourg	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions	Service des ponts et chaussées, Section lacs et cours d'eau	Oui	En personne
Genève	Département du territoire	Service de la renaturation des cours d'eau	Oui	En personne
Grisons	Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement	Tiefbauamt	Oui	Écrit
Lucerne	Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement	Verkehr und Infrastruktur	Oui	Téléphonique
Neuchâtel	Département de la gestion du territoire	Bureau des ouvrages d'art et de l'économie des eaux BOAE	Oui	Téléphonique
Nidwald	Baudirektion	Tiefbauamt	Oui	Téléphonique
Obwald	Bau- und Raum-entwicklungsdepartement	Amt für Wald und Landschaft	Oui	Téléphonique
St-Gall	Baudepartement	Tiefbauamt	Oui	Téléphonique
Soleure	Bau- und Justizdepartement	Amt für Umwelt	Oui	Téléphonique
Schwytz	Umweltdepartement	Amt für Wasserbau	Oui	Téléphonique
Thurgovie	Département Bau und Umwelt	Amt für Umwelt	Oui	Téléphonique
Tessin	Dipartimento del territorio, divisione delle costruzioni	Ufficio corsi d'acqua	Oui	Téléphonique
Uri	Baudirektion	Baudirektion	Oui	Téléphonique
Vaud	Département de la sécurité et de l'environnement	Direction générale de l'environnement - Division eau	Oui	Téléphonique
Valais	Département des transports, de l'équipement et de l'environnement	Services des routes, transports et cours d'eau (SRTCE)	Oui	En personne
Valais – R3	Département des transports, de l'équipement et de l'environnement	SRTCE, Section protection contre les crues du Rhône (PCR)	Oui	En personne
Zoug	Baudirektion	Tiefbauamt	Oui	Téléphonique
Zürich	Baudirektion	Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft, Abteilung Wasserbau	Oui	Écrit

Annexe V : Tableau de référence pour la construction de la figure 10.

Responsable	Planification stratégique	Étude préliminaire	Avant projet	Projet d'exécution	Réalisation	Gestion
Entité cantonale responsable de l'aménagement des cours d'eau	AG, BE, BS, GR, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, TG, UR, ZG, GE, TI, FR, VS, NE, R3	AG, BE, BL, BS, GR, LU, NW, OW, SG, SO, TG, UR, ZG, GE, FR, VS, TI, NE, R3	AG, BE, BL, BS, GR, LU, NW, OW, SG, SO, TG, UR, ZG, GE, FR, VS, TI, NE, R3	AG, BE, BL, BS, GR, LU, NW, OW, SG, SO, TG, UR, ZG, GE, FR, VS, TI, NE, R3	AG, BE, BL, BS, GR, LU, NW, OW, SG, SO, UR, ZG, GE, FR, VS, TI, R3	AG, BE, BL, BS, GR, LU, NW, OW, SG, SO, TG, UR, ZG, FR, VS, TI, R3
Autres sections cantonales	AG, BE, BL, BS, GR, LU, NW, SG, SO, TG, NE, VS1, GE, FR, VS3	AG, BE, BL, BS, GR, LU, NW, OW, SG, SO, TG, UR, ZG, GE, (FR), R3	AG, BE, BL, BS, GR, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, TG, UR, ZG, GE, NE, (FR), R3	LU, SG, SZ, (FR), R3	AG, BE, BL, GR, NW, OW, SG, SO, UR, R3	AG, BS, OW, SG, (FR consulté), R3
Communes	AG, BE, BL, BS, NW, OW, SG, SO, TG, UR, R3	AG, BE, BL, BS, GR, NW, OW, SG, SO, TG, UR, ZG, TI, NE, GE, FR, VS, R3	AG, BE, BL, BS, GR, NW, OW, SG, SO, TG, UR, ZG, TI, GE, FR, VS, R3	AG, BE, NW, OW, SG, VS, TI, R3	AG, BE, BL, BS, GR, NW, OW, SG, SO, UR, FR, VS, TI, R3	AG, BE, GR, NW, OW, SG, FR, VS, R3
Corporations	BS, OW, SG, SZ, R3	BS, LU, OW, SG, SZ, NE, FR, TI, R3	BS, LU, NW, OW, SG, SZ, NE, TI, VS3	OW, SG, SZ, FR, R3	OW, SG, SZ, R3	OW, SG, SZ, FR, TI, R3
Groupe de projet	AG, BE, LU, OW, SG, SO, SZ, NE, R3	AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, TG, ZG, TI, GE, R3	AG, BE, BL, BS, LU, NW, OW, SG, SO, SZ, TG, ZG, NE, TI, GE, FR, VS, R3	OW, SG, TI; FR, R3	AG, BE, GR, NW, OW, SG, SO, SZ, TI, R3	OW, SG, R3
Entreprise de construction mandatée	BL, UR	BL, SG, UR, FR	AG, BE, BL, SG, UR, FR	AG, BE, BL, BS, NW, SG, SO, UR, FR, VS	AG, BE, BL, BS, GR, LU, NW, OW, SO, SZ, TG, SZ, VS	BL, UR