

Planification urbaine et mouvement d'ensemble : une innovation technologique majeure dans la mobilisation de l'énergie collective

Par Jean-Paul Gravel, économiste et urbaniste et Christian Lepage, urbaniste.

Abstract

The following paper presents a scientifically justified and computerized approach of Public Participation (the MADAM© approach) in urban and regional development and planning projects. It deals with the basic difficulties that have to be overcome by an efficient public participation method. A number of case studies, realized by the authors of the paper, serves to illustrate and justify that the proposed method is efficient and operational.

The first part of the paper illustrates, in a historical perspective, why public participation is a necessary condition of the planning process in a continually developing economy. The second part discusses the technical difficulties raised by an efficient public participation process and how to solve them. The third and last part introduces an original computerized approach for an efficient and operational public participation. The work session that follows the presentation consists in a hands on exercise on the basis of actual cases treated with the proposed computerized approach.

Introduction

La notion de participation du public à l'architecture, à l'urbanisme et à l'environnement n'est pas nouvelle. Les écrits et les expériences dans le domaine abondent. Il faut cependant admettre que l'enthousiasme qui prévalait lors des premiers essais de participation publique s'est refroidi et que les avantages qu'on en attendait ne se sont pas matérialisés du moins pas pleinement.

La participation des citoyens est aujourd'hui un fait acquis. Cependant, soyons honnêtes, ce n'est pas un acquis très excitant ni un acquis qui occupe le devant de la scène. Pourtant, la participation active et efficace des citoyens aux processus de décisions majeures qui touchent leur vie quotidienne est une condition essentielle de l'évolution harmonieuse des sociétés humaines tel qu'il est démontré ci-après.

Le présent exposé comprend trois parties. La première partie vise à démontrer pourquoi et comment la participation du public est essentielle à toute intervention d'aménagement et de développement. La deuxième partie traite des raisons qui font que la participation du public n'a pas encore répondu aux espoirs qu'on en attendait. La troisième partie propose une solution efficace qui est aussi techniquement et financièrement réalisable.

Il s'agit de l'approche informatisée MADAM©¹ mise au point et expérimentée par les auteurs. On verra que cette solution représente une percée technologique.

¹ Modèle d'Aide à la Décision Appliqué à la planification Municipale
(Modeling Application in Decision Analysis pertaining to Municipal planning processes).

Cette troisième partie met incidemment en relief l'importance du rôle d'interférence des professionnels de tous ordres, et ceux du design et de l'aménagement en particulier, dans les processus de participation efficaces du public aux décisions majeures de développement et d'aménagement qui les concernent.

Lors de la présentation, un atelier suivra l'exposé. Il aura pour objet de fournir aux participants une expérience « hands on » de l'approche informatisée MADAM© à partir d'expériences concrètes de participation du public.

L'évolution des sociétés et la nécessaire participation du public

Comment peut-on affirmer que la participation du public aux décisions majeures de développement et d'aménagement représente une condition essentielle de l'évolution des sociétés ?

L'évolution des sociétés humaines, prise au sens de progrès des sociétés humaines, est nécessairement liée à la participation de plus en plus efficace du public aux décisions majeures de développement et d'aménagement qui les concernent. Cet énoncé repose sur l'évolution des connaissances en sociologie politique, en économie publique et en développement économique.

Trois auteurs sont retenus pour illustrer ce lien nécessaire entre le progrès des sociétés et la participation du public. Ils ont été choisis pour montrer l'évolution dans le temps de la notion de participation du public.

Ces auteurs répondent à une conception spécifique de l'évolution des sociétés humaines qui privilégie un type politique particulier, la démocratie de forme républicaine, et une approche économique qui est celle de l'économie du bien-être et des axiomes qui la sous-tendent.

Le premier des auteurs est Montesquieu qui, d'une certaine façon, peut-être considéré comme le fondateur de la socio-politologie. Le deuxième est le philosophe John Dewey qui a mis l'accent sur la nécessaire prise en compte des valeurs des citoyens. Le troisième est l'économiste Amartya Sen dont les écrits récents accentuent la nécessité du recours actif à la participation du public.

Deux apports de Montesquieu présentent un intérêt particulier. Le premier a été d'identifier trois types de gouvernement : la république, la monarchie et le despotisme. Si les deux premiers types peuvent répondre aux exigences démocratiques, qu'on pense, par exemple, à la monarchie constitutionnelle britannique, il est cependant plus facile de satisfaire à ces exigences dans un cadre républicain.

Le deuxième apport de Montesquieu est la fameuse règle posant que, par la force des choses, il faut que dans une société le pouvoir arrête le pouvoir. Dans cette perspective, l'exercice du pouvoir démocratique du peuple directement par le peuple représente un objectif de contre-pouvoir nécessaire.

L'apport de Dewey met l'accent sur le fait que les élites seules ne sauraient répondre efficacement aux exigences de gestion et de bien-être efficace d'une société et que l'intervention directe du public est aussi requise pour orienter et sélectionner les

décisions majeures de gestion et de bien-être. Cet aspect joue un rôle fondamental dans le progrès de la participation efficace du public. Les élites et les experts luttent encore chaque jour arduement pour protéger leurs prérogatives de seuls acteurs habilités pour une « meilleure prise de décision ».

« Dewey récusait l'idée d'une démocratie gérée par des élites compétentes, mieux à même que le public lui-même de déterminer les moyens mais aussi les fins de la coopération sociale. En revanche, le projet démocratique nécessitait une participation élargie et critique de tous sur la constitution des désirs, la communication des idées, la construction des communautés et la formation de la politique publique. Il fallait dès lors, pour créer une culture authentiquement démocratique, diversifier les lieux où puisse s'expérimenter cette participation : le local, le fédéral et le national. »²

Amartya Sen pose comme hypothèse que le développement peut être appréhendé comme un processus d'expansion des libertés réelles dont jouissent les individus. Il écrit en effet :

« Le développement peut-être appréhendé (...) comme un processus d'expansion des libertés réelles dont jouissent les individus (...) Il ne fait aucun doute que la croissance du PNB ou des revenus revêt une grande importance en tant que moyens d'étendre les libertés dont jouissent les membres d'une société. Mais d'autres facteurs déterminent ces libertés : les dispositions économiques et sociales, par exemple (...) et, tout autant, les libertés politiques et civiques (pensons ici à la liberté de participer au débat public ou d'exercer un droit de contrôle) »³

Le présent exposé va plus loin. Suivant les travaux récents en économie du développement, principalement ceux de Peyrefitte⁴ et de Landes⁵, nous posons que les libertés réelles, mentionnées par Sen, sont une condition nécessaire à tout développement social et économique. Elles font partie de la composante culturelle répondant essentiellement aux axiomes de l'économie du bien-être et à ceux en voie d'émergence de l'économie du développement⁶.

De plus, suivant en cela Sen, nous posons que ces libertés réelles, nécessaires au développement, exigent la participation efficace du public aux décisions politiques majeures de développement et d'aménagement qui les concernent. Nous n'hésitons pas à poser qu'en l'absence de la mise au point d'une solution faisable pour assurer cette participation efficace, il y aura stagnation éventuelle du progrès de toute société.

Le texte qui suit a pour objet de souligner les difficultés auxquelles se heurte la nécessité d'une participation publique efficace et de proposer une solution opérationnelle appuyée par des exemples concrets.

² Tiré de : Galbraith, La maîtrise sociale de l'économie, par Ludovic Frobert, Michalon, 2003

³ Sen A. Un nouveau modèle économique, Développement, justice, liberté, Odile Jacob, 2003, p.15

⁴ Peyrefittes,A., La Société de Confiance, 1995, Odile Jacob

⁵ Landes, David, The Wealth end Poverty of Nations, 1998, Abacus Books

⁶ Voir à ce sujet Peyrefittes et Landes.

La participation du public : enjeux techniques et financiers et solution faisable

Enjeux techniques et financiers

La participation du public implique qu'il faut d'abord définir qui fait partie du public et, ensuite, qu'il est nécessaire de disposer d'une procédure permettant à chaque entité composant le public de révéler ses valeurs et de les « additionner ».

Les enjeux techniques à résoudre par une procédure efficace de participation publique sont nombreux. Le principal de ces enjeux est celui de la révélation de ses valeurs par chaque participant et par l'addition de ces valeurs. À cet enjeu s'ajoutent la taille élevée du nombre de participants impliqué et le fait que les valeurs à identifier sont dynamiques. Comme on le verra, ces valeurs s'insèrent en effet dans un processus d'apprentissage ce qui fait qu'elles évoluent avec l'évolution de l'information disponible.

La solution à une participation publique efficace : l'approche informatisée MADAM©

Une des clés utilisées par les auteurs du présent exposé pour répondre aux enjeux d'une participation du public efficace est l'analyse multicritère. Par définition, l'analyse multicritère est conçue pour mesurer des valeurs obéissant à des critères multiples et pour les additionner en respectant la diversité de critères de mesure et d'évaluation des valeurs impliquées.

De nombreux outils informatisés ont été développés, principalement depuis le début des années 1970, pour résoudre les problèmes posés en analyse multicritère. L'outil retenu et utilisé dans le cadre de l'approche MADAM© est le logiciel Expert Choice⁷.

L'analyse multicritère est un outil d'aide à la décision. La participation du public aux politiques de développement et d'aménagement qui le concerne s'insère dans une procédure décisionnelle. L'identification et l'addition ou agrégation des valeurs du public fait partie de cette procédure. Dans cette optique, on verra que l'approche d'analyse multicritère et le logiciel retenus sont des outils d'aide à la décision essentiels à une politique de participation du public efficace qui soit techniquement et financièrement faisable.

La participation du public efficace

La participation du public survient dans le cadre d'interventions qui touchent une population ou un public large. C'est typiquement le cas d'interventions en développement et en aménagement municipal et régional.

Les auteurs proposent la définition suivante d'une participation publique efficace :

La participation publique réfère surtout, mais sans s'y restreindre, au groupe des agis dans le cadre des processus d'aide à la décision. Ces processus définissent comme agis tous ceux qui indirectement sont touchés par une intervention.

⁷ Expert Choice, inc. Decision support software, a été développé par T. L. Saaty

Une participation efficace doit répondre à deux conditions :

1. *La première condition demande d'identifier les valeurs des agis, ensuite que ces valeurs soient « additionnées » et qu'elles soient prises en compte explicitement dans l'élaboration d'options d'intervention.*
2. *La deuxième condition consiste en une procédure de rétroaction. Cette procédure permet au public (les agis) d'ajuster la pondération de leurs valeurs en fonction des résultats de la première application des valeurs révélées sur l'élaboration des options.*

La participation du public en tant que processus de décision

Le fait de situer la question de la participation du public dans un cadre d'analyse multicritère d'aide à la décision permet d'exploiter l'ensemble des outils de l'aide à la décision. Une composante importante de l'aide à la décision est celle de la définition rigoureuse du rôle de chacun des intervenants ou groupe d'intervenants dans un processus décisionnel.

Il est important de noter que dans une procédure décisionnelle, l'expert (bureau-conseil ou fonctionnaires ou tout autre spécialiste responsable de construire les options à soumettre au décideur) occupe une position clé entre le responsable de la décision et le public.

L'expérience montre hors de tout doute que la position clé de l'expert lui confère un avantage qui l'amène à jouer un rôle non négligeable d'interférence dans les politiques de participation publique. L'expert est en effet soumis à un ensemble considérable de tensions personnelles, professionnelles et institutionnelles qui l'amènent à perturber le processus de communication en imposant ses valeurs dans le processus décisionnel.

Les auteurs du présent exposé ont pu constater que ces perturbations sont de même nature que celles identifiées dans les politiques de transfert technologiques. Les remèdes à ces perturbations sont les mêmes que celles prônées dans le cas des transferts technologiques.

La procédure de participation publique en 4 étapes selon l'approche MADAM©

La procédure utilisée dans l'approche MADAM© comporte 4 étapes. Ces étapes couvrent l'ensemble de la problématique soulevée par une procédure de participation publique efficace :

1. La première étape est celle de l'identification des acteurs, des objectifs poursuivis par la consultation et des valeurs impliquées.
2. La deuxième étape comprend le montage et la validation du modèle d'analyse multicritère.
3. La troisième étape est celle de la pondération des valeurs par les acteurs. C'est celle où l'ensemble des acteurs est appelé à participer pour une première itération de révélation des valeurs.

4. La quatrième étape est une phase de calculs qui comprend la production d'informations sur les implications décisionnelles des valeurs révélées en première itération.

Cette quatrième étape permet à l'ensemble des acteurs d'apprécier la pertinence des poids accordés aux valeurs et objectifs par chacun dans le cadre du processus décisionnel. Ils ont alors l'occasion, à l'intérieur d'une deuxième itération, de modifier leurs pondérations.

L'ensemble des quatre étapes répond comme on le constate aux deux conditions d'une participation du public efficace. Les quatre étapes de l'approche MADAM© contribuent à la poursuite de l'objectif de développement et d'aménagement d'une société harmonieuse en facilitant considérablement l'exercice des libertés réelles de l'ensemble des citoyens.

Certaines implications techniques et financières de l'approche MADAM©

Les esprits critiques pourront objecter qu'à première vue ce processus en quatre étapes apparaît lourd et possiblement très coûteux. Ils pourraient ajouter qu'en fait il n'est peut-être pas faisable pour des raisons techniques ou financières.

Ce sont-là des critiques sérieuses qui méritent la plus grande attention. Premièrement, il faut souligner que l'expérience montre que la convergence des valeurs est plus grande et plus stable que ce qu'on pourrait croire de prime abord.

Ceci limite la nécessité du recours à plus d'une itération, ce qui est une des craintes des critiques relativement à l'explosion des budgets. Dès la première itération on peut poser que l'ensemble des structures de pondération des valeurs est couvert.

L'expérience montre aussi qu'il est possible, pour le ou les experts, de tirer de l'analyse de l'éventail des ordres de préférences révélées des ajustements aux alternatives proposées qui en limitent le nombre et le caractère conflictuel. Ce dernier aspect joue un rôle très important puisqu'il transforme la participation du public en instrument de design.

De plus, comme l'approche MADAM© permet des calculs de sensibilité du choix d'une option à des variations dans les ordres de préférence révélées, il y a là un outil additionnel qui met en évidence la robustesse des alternatives aux variations dans les valeurs révélées. Les interventions réalisées jusqu'à maintenant font ressortir l'intérêt considérable de cette possibilité d'analyse de sensibilité aux fins de design et de recherche de consensus.

Toutes ces considérations entraînent que le coût d'une procédure de participation publique à l'aide de l'approche MADAM© est relativement peu élevé, si on le compare avec les approches traditionnelles, tout en étant très largement plus efficace.

Les auteurs :

Monsieur Jean-Paul Gravel, économiste et urbaniste

Fondateur et président du Groupe Urbatique entre 1965 et 2002, Monsieur Gravel œuvre depuis plus de 25 ans comme consultant en urbanisme, en environnement et en économie. Depuis 2002, il agit comme expert-conseil en particulier en recherche et développement dans des domaines très diversifiés. À ce titre, il a développé et mis au point un ensemble de logiciels et de méthodes d'aide à la décision en gestion urbaine. Il a été conseiller auprès de nombreux gouvernements locaux, de ministères, de commissions et autres organismes publics. Monsieur Gravel a donné de nombreuses conférences dans les domaines de l'économie, de l'urbanisme et de l'environnement au Canada et à l'étranger.

jean-paul.gravel@sympatico.ca

Monsieur Christian Lepage, urbaniste

Monsieur Lepage a occupé le poste d'urbaniste-conseil chez Urbatique, puis chez Pluram Urbatique, entre 1997 et 2004. Il possède une formation en urbanisme et possède plus de 7 ans d'expérience dans ce domaine. Monsieur Lepage travaille dans les secteurs de l'urbanisme (planification et réglementation) et de l'économie urbaine et régionale. Il poursuit des études à l'École nationale d'administration publique du Québec en vue d'obtenir le diplôme de maîtrise en Administration publique. Son mémoire porte sur les outils d'aide à la décision applicables aux pratiques de l'urbanisme en milieu municipal et régional.

christianlepage@sympatico.ca