

Stratégie municipale pour la participation 2023-2026

Octroi d'un crédit de CHF 738'000.- pour la mise en œuvre de la première phase de la stratégie participation pour la période 2023-2026

Préavis N° 2023 / 11

Lausanne, le 23 février 2023

Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs,

1. Résumé

Par le présent préavis, la Municipalité sollicite l'octroi d'un crédit de CHF 738'000.- réparti sur quatre ans dès 2023, à prélever sur le Fonds du développement durable (FDD), pour la mise en œuvre de la première phase de la stratégie participation à déployer entre 2023 et 2026. Un bilan intermédiaire à la fin de cette première phase permettra alors de proposer une deuxième phase pour la stratégie participation de la Ville de Lausanne dès 2026.

La stratégie participation de la Ville de Lausanne vise à accompagner la transition écologique et climatique vers une ville plus durable, résiliente, inclusive, participative et collaborative. Pour ce faire, deux sous-objectifs se dessinent, lesquels sont :

- promouvoir, ancrer et professionnaliser la participation au sein de l'administration ;
- encourager la participation de tous les publics et quartiers.

De plus, cette stratégie participation permet de consolider les actions déjà menées, de mieux les coordonner et de leur donner une assise et une ambition supplémentaire pour permettre véritablement d'institutionnaliser la participation au sein de la Ville de Lausanne.

2. Objet du préavis

Par le présent préavis, la Municipalité présente les besoins en ressources afin de mettre en œuvre sa stratégie pour favoriser et renforcer la participation à Lausanne. Le préavis rappelle les enjeux communaux en matière de participation avant de présenter les cinq axes stratégiques prioritaires. Le calendrier prévisionnel et les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces axes sur quatre ans sont ensuite détaillés.

3. Préambule

La participation renouvelle les formes d'engagement en faveur de la vie de la collectivité, du cadre de vie et de la qualité de vie. Elle permet d'entendre les préoccupations et les attentes de la population puis d'adapter les politiques publiques et les projets en conséquence. La démocratie participative¹ est alors une condition cadre de la co-construction de la ville de demain qui se veut inclusive, résiliente, durable, participative et collaborative.

La Municipalité en a fait un axe fort de son programme de législature et entend par ce préavis démontrer sa vision en la matière.

¹ Le concept de démocratie participative fait référence au renforcement de la participation à la prise de décision politique. Elle met l'accent sur des processus d'élaboration des décisions transparents avec des débats publics. On parle aussi de démocratie délibérative car les autorités dialoguent avec la société civile durant la phase de délibération. Selon les penseurs de la délibération collective, comme Jeremy Fishkin, la qualité du débat rend plus légitimes et efficaces les décisions qui en découlent.

4. La participation – qu'est-ce, pourquoi et comment ?

La participation consiste en l'intégration de toutes les personnes concernées par un sujet donné. Encadrée par un processus précis, elle permet d'aboutir à des décisions partagées et/ou des actions communes.

Elle renforce et complète la démocratie locale en donnant un rôle actif à la population dans son ensemble (pas besoin d'être suisse ou majeur).

La participation découle également d'exigences légales et normatives :

- en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, tant au niveau fédéral (loi sur l'aménagement du territoire (LAT) article 4) que cantonal (loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) articles 2, 5 et 6), en veillant à ce que la population puisse participer de manière adéquate à l'établissement des plans ;
- dans la loi vaudoise sur le soutien aux activités de la jeunesse (art. 11) « en mettant sur pied et développant des expériences participatives pour les enfants et les jeunes domiciliés ou résidant sur leur territoire » ;
- dans les objectifs du développement durable (ODD) de l'Agenda 2030 (voir chapitre 9 ci-après).

Une démarche participative peut être mise en place :

- à toutes les étapes d'un projet, d'une stratégie ou politique publique disposant de marges de manœuvres (en amont pour le diagnostic et la conception, durant les phases de décision, de réalisation et de gestion ou en aval pour l'évaluation et le suivi) ;
- avec différents degrés d'intensité (simple consultation, processus de concertation, mise en place de partenariat, délégation de pouvoir ou autogestion) ;
- en combinant une multiplicité de formes et méthodes en fonction des sujets et des publics cibles.

Pour être efficace, il convient dès lors de bien cibler le ou les moments de la participation, les personnes à mobiliser et le dispositif nécessaire, et également d'avoir des professionnelles et professionnels en la matière et des méthodologies innovantes.

5. La participation à Lausanne

Chaque année, la Ville de Lausanne mène plus d'une trentaine de démarches participatives. Ces dernières sont portées par les services communaux dans le but de prendre en compte la pluralité des besoins, attentes et propositions, dans la mesure du possible, soit en donnant la parole à la population sur divers projets collectifs ou de réaménagement soit en offrant des dispositifs permettant à la population de proposer des idées et de réaliser des projets pour leur cadre de vie.

En 2017, la Municipalité a établi un dispositif visant à développer et gérer la participation au sein de l'administration avec la création du poste de coordinatrice de la participation ainsi que par la formalisation d'un Pôle d'expertise participation transversal au sein de l'administration, en étroite collaboration et complémentarité avec la politique des quartiers. Ce dispositif a pour mission de professionnaliser les démarches participatives, de renforcer la coordination en la matière, de diffuser de bonnes pratiques, de mutualiser les ressources et outils ainsi que d'effectuer de la veille scientifique en participation.

La réflexion transversale mise en place grâce au Pôle d'expertise participation, a permis de consolider une vision commune en matière de participation pour la Ville de Lausanne ainsi que de prioriser les axes stratégiques présentés ci-après en fonction des besoins concrets.

6. Une stratégie participation pour la Ville de Lausanne

La stratégie participation 2023-2026 vise à accompagner la transition écologique et climatique vers une ville plus durable, résiliente, inclusive, participative et collaborative. Elle se décline en deux sous-objectifs généraux :

- promouvoir et ancrer la participation au sein de l'administration afin de mettre en place une réflexion systématique au sein des services, à savoir « est-ce qu'une dimension participative peut être intégrée à ce projet ou cette politique publique ? » ;
- encourager la participation de tous les publics en valorisant l'expertise d'usage, en favorisant l'intelligence collective et en renforçant la capacité de chacune et chacun d'agir sur son cadre de vie.

Elle s'articule autour de cinq axes prioritaires :

Axe 1 : professionnaliser la participation

Cet axe comprend la promotion de la participation auprès des divers services, la professionnalisation de la participation au sein de l'administration et le renforcement de la coordination transversale des démarches participatives sur le territoire communal.

Axe 2 : déployer des projets participatifs innovants

Cet axe vise à ancrer une réflexion systématique au sein de l'administration autour de la participation au moment de l'élaboration d'un projet/d'une politique publique ou lorsqu'un changement est prévu dans un espace à usage public ou collectif (terrain, bâtiment, place parc, rue, etc.). Il s'agit d'accompagner les services dans l'identification de sujets propices à la participation (notamment en lien avec le Plan climat) et à accompagner la mise en œuvre de démarches participatives innovantes et adaptées aux publics visés.

Axe 3 : mobiliser largement les publics et quartiers

Cet axe vise à renforcer la vulgarisation des démarches participatives dans leur ensemble et à coordonner les actions de communication et mobilisation au sein de la ville et des divers quartiers. Afin de garantir la participation de l'ensemble de la population et renforcer la représentativité de la participation, il s'agit de développer des méthodes et dispositifs adaptés aux divers publics cibles. Il est proposé de créer un poste pour assurer ce rôle transversal de promotion et vulgarisation de la participation afin de gagner en efficacité et mutualiser les forces entre les services (voir chapitre 11.2.2).

Axe 4 : ancrer et développer l'eParticipation

Cet axe a pour but de poursuivre le développement de la plateforme numérique de participation « Lausanne participe ». L'eParticipation facilite la participation de la population en quelques clics et se positionne en complémentarité des démarches en présentiel. A terme, il s'agit d'importer et présenter toutes les démarches participatives de la Ville sur la plateforme afin de favoriser leur visibilité et de restituer les résultats de manière centralisée.

Axe 5 : participer activement aux « réseaux de la participation »

Cet axe vise à renforcer les collaborations avec les milieux académiques et les professionnels de la participation afin de contribuer à la montée en puissance des connaissances et savoirs en matière de participation (formations, recherches, etc.). C'est également en matière de monitoring et d'évaluation que ces partenaires seront sollicités. Il s'agit de poursuivre et valoriser l'implication de la Ville de Lausanne dans les réseaux de la participation.

7. Planning

Le déploiement de la stratégie participation est prévu entre 2023 et 2026. Les étapes clés du planning prévisionnel sont les suivantes :

- 2023 : identification des besoins de formation (Axe 1) et renforcement des collaborations avec les réseaux de la participation pour renforcer la professionnalisation (Axe 5) ;
- 2024 : identification de sujets/espaces propices au développement de démarches participatives innovantes (Axe 2) et mobilisation des divers publics et quartiers (Axe 3) ;
- 2025 : valorisation et vulgarisation des démarches de manière transversale (Axe 2) et évaluation de la plateforme Lausanne participe (Axe 4) ;

- 2026 : ancrage d'une réflexion en matière de participation ainsi que de bonnes pratiques dans les services (Axes 1 et 2) et évaluation de la stratégie participation 2023-2026.

8. Impact sur le climat et le développement durable

La participation fait partie intégrante de la notion de durabilité et répond à plusieurs ODD de l'Agenda 2030 et plus particulièrement aux objectifs :

- n° 11 « Villes et communautés durables », avec la cible 11.3 visant à « renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion participative, intégrées et durables des établissements humains dans tous les pays » ;
- n° 16 « Paix, justice et institutions efficaces », avec la cible 16.6 visant la mise en place d'institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux ainsi que la cible 16.7 visant le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux de prise de décision.

Elle met en place un dialogue entre la population, l'administration et le politique. Elle affermit ainsi un lien de confiance et améliore la compréhension de l'action publique par la population. En sollicitant l'expertise d'usage des personnes directement concernées, elle renforce le sentiment de légitimité de la population à exprimer son avis, sa capacité d'agir en faveur de la qualité de vie et son engagement pour lutter contre les inégalités. Elle renforce donc la cohésion sociale et invite à prendre en compte l'intérêt général dans les propositions émises. Les dispositifs participatifs favorisent l'intelligence collective dans un cadre maîtrisé ce qui améliore la qualité des projets, plus adaptés aux besoins et attentes. Elle favorise aussi l'adhésion, l'appropriation et le respect des projets menés.

9. Impact sur l'accessibilité des personnes en situation de handicap

La stratégie participation vise à garantir des démarches participatives exemplaires donc représentatives, accessibles et inclusives. Une attention particulière sera portée dans la mise en œuvre des axes stratégiques afin d'assurer la participation des divers publics cibles concernés, dont les bénéficiaires des mesures d'accessibilité universelle.

La Ville développe notamment un guide de bonnes pratiques en matière de participation afin de sensibiliser les services aux bonnes pratiques garantissant la participation de toute la population dont les enfants, les jeunes et les aînés ainsi que les personnes présentant une incapacité, un handicap mais aussi les personnes allophones, issues de minorités, etc.

Par ailleurs, lors de l'accompagnement des démarches participatives, la mobilisation et l'inclusion de toutes les personnes concernées sont au cœur des préoccupations des services. Les ressources complémentaires permettront, par ailleurs, de renforcer les collaborations avec les organisations actives dans le domaine du handicap pour mettre en place des méthodologies, dispositifs et mesures d'accompagnement adaptées dans le cadre des démarches participatives portées par la Ville de Lausanne.

10. Aspects financiers

10.1 Incidences sur le budget d'investissement

10.1.1 Mandats, matériel et outils

Les moyens financiers nécessaires à la réalisation des différents axes prioritaires de la mise en œuvre de la stratégie participation sont évalués, à ce stade, à CHF 410'000.-, selon le détail suivant :

Mandats, matériel et outil	CHF
Mandats d'accompagnement pour la participation	
— appui pour la mobilisation et le développement de nouvelles méthodologies de participation	100'000.-
— appui pour la conception et la mise en œuvre de projets participatifs et pour l'animation de démarches de petite ou moyenne taille	100'000.-
Mandats pour la communication	
— réalisation de fiches méthodologiques pour les divers publics, d'un kit de mobilisation, etc.	10'000.-
— réalisation du plan de communication, valorisation des démarches participatives de la Ville, création de supports de communication, expositions, etc.	80'000.-
Matériel et outils	
— outils informatiques pour la plateforme d'e-participation, y compris maintenance et développement	90'000.-
— matériel pour les démarches participatives en fonction des besoins transversaux des services	30'000.-
TOTAL TTC en CHF	410'000.-

La Municipalité propose que ce montant soit entièrement financé par un prélèvement sur le Fonds communal pour le développement durable.

10.1.2 Ressources humaines

Ce préavis vise à ancrer durablement la participation comme une politique publique de la Ville de Lausanne. Afin de doter la politique publique de participation de moyens à la hauteur de ses ambitions, il est nécessaire de renforcer les ressources humaines avec la création d'un poste de cheffe ou chef de projets participation attribué à l'Unité durabilité et participation au sein du Secrétariat général de la Direction du logement, de l'environnement et de l'architecture.

Le profil recherché est une personne spécialisée en mobilisation, en facilitation de l'intelligence collective et en animation de démarches participatives, avec de fortes compétences de vulgarisation. Elle aura pour mission de :

- coordonner la mobilisation des démarches et la mise en place d'actions transversales au sein du territoire communal ;
- accompagner les services dans la mobilisation des divers publics et quartiers ;
- diffuser et concrétiser des bonnes pratiques en matière de mobilisation et facilitation.

L'engagement de cette personne permettra d'accompagner les services, dans le cadre de leurs démarches participatives, en matière de facilitation lorsque le recours à des mandataires externes n'est pas possible ou souhaité.

La Municipalité propose un renforcement des ressources humaines à hauteur de 0.6 ept, dont le coût sera financé par un prélèvement sur le Fonds communal pour le développement durable de CHF 328'000.- jusqu'en 2026.

Avec un échelonnement du projet sur quatre ans (2023-2026), l'incidence sur le budget de fonctionnement est la suivante :

	2023	2024	2025	2026	Total
Personnel suppl. (en ept)	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
(en milliers de CHF)					
Charges de personnel	65.5	87.5	87.5	87.5	328.0
Charges d'exploitation	65.0	100.0	145.0	100.0	410.0
Charge d'intérêts					0.0
Amortissement					0.0
Total charges suppl.	130.5	187.5	232.5	187.5	738.0
Diminution de charges					0.0
Revenus (financement FDD)	-130.5	-187.5	-232.5	-187.5	-738.0
Total net	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

11. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2023 / 11 de la Municipalité, du 23 février 2023 ;

où le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire ;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'allouer à la Municipalité une enveloppe de CHF 738'000.- attribuée au Secrétariat général de la Direction du logement, de l'environnement et de l'architecture (Unité durabilité et participation), répartie sur quatre ans dès 2023, à prélever sur le Fonds du développement durable, pour la mise en œuvre de la première phase de la stratégie participation à déployer entre 2023 et 2026.

Au nom de la Municipalité

Le syndic
Grégoire Junod

Le secrétaire
Simon Affolter

Annexe : niveaux de participation