

A travers le temps et à travers l'espace

Transposer un dispositif méthodologique américain à l'étude de la commune suisse

Marc Antoine Messer
Communauté d'études pour l'aménagement du territoire
EPFL – ENAC – IA – CEAT
BP, Station 16
1015 Lausanne

Mots-clés

Aménagement du territoire, urbanisme, méthode décisionnelle, pouvoir urbain, pluralisme

Communication

introduction

Si, en suivant Ortega y Gasset (1958 [1942]), nous admettons que la réalité n'est pas une donnée, qu'elle n'est ni offerte ni octroyée, mais qu'elle est la construction que l'homme extrait du matériel qu'il façonne, nous pouvons défendre l'idée, aussi, que la réalité scientifique, le résultat extrait du corps empirique de nos recherches, dépend d'abord de la méthode appliquée à une telle extraction. Le choix et le dessin de la méthode deviennent alors un des enjeux centraux de la démarche scientifique. Vouloir investiguer les mécanismes qui régissent la construction de la ville exige la construction d'un cadre méthodologique reproductible et fiable. Nous avons travaillé à transposer un dispositif méthodologique possédant ce qui pourrait être vu comme le double handicap d'une certaine obsolescence et de l'altérité. Faire traverser le temps et l'espace à un tel dispositif pose des difficultés mais ouvre aussi un champ de possible sur lesquelles nous nous proposons de revenir.

Le sujet d'étude et le besoin d'une méthode

La Suisse s'est doté au tournant des années 2000 d'un cadre légal nouveau relatif aux agglomérations urbaines, dans la foulée d'une inscription dans la constitution fédérale de l'existence des villes et des agglomérations, au-delà des trois niveaux institutionnels seuls reconnus jusqu'alors que sont la commune, le canton et la Confédération. Or, cette nouvelle politique fédérale des agglomérations, si elle répond à une tendance lourde d'intervention sur l'architecture institutionnelle urbaine à travers l'Europe et s'inscrit théoriquement dans une production littéraire pléthorique sur la question depuis au moins le tournant des années 1920 aux Etats-Unis, promeut un changement de paradigme majeur dans la construction de la ville. Elle tente en effet de réduire le décalage entre les

territoires institutionnels et fonctionnels. Ce décalage est bien connu ; le périmètre de la ville comme espace vécu par l'habitant n'est plus celui de la commune urbaine qui demeure l'autorité d'affectation du sol, c'est-à-dire que la planification de la construction de la ville se fait à une échelle et à un périmètre différent de l'objet urbain effectivement habité et compris comme un corps hétérogène mais cohérent. Ce changement de paradigme s'opère, dans le cas suisse, par l'élaboration de projets d'urbanisation, principalement en densification et en renouvellement urbain, qui surpassent les frontières communales. L'ambition de notre travail de recherche a été d'investiguer les mécanismes de concrétisation de ces projets supracommunaux, les jeux d'acteurs, les procédures et les outils mis au service de la construction de ces nouveaux territoires urbains.

historique et cadrage de la méthode importée

Analyser les processus politiques complexes et multi-acteurs qui agissent sur le développement urbain nécessite à la fois de délimiter un objet d'étude assez précis pour être soumis à un examen exhaustif et scientifique et d'y appliquer un cadre méthodologique répondant aux 4 exigences que Katz (1983) propose d'imposer à toute recherche qualitative scientifique – representativeness, reactivity, reliability, replicability. Pour comprendre la fabrique de la ville en Suisse et spécifiquement les mutations de l'exercice de l'aménagement du territoire dans les communes, nous nous sommes tournés vers un cadre analytique spécifique issu de la branche pluraliste de la sociologie des élites américaines.

Les théories de la sociologie des élites, si elles se sont forgées sur une critique de l'analyse marxiste de l'exercice du pouvoir (Leferme-Falguières et van Renterghem 2001), se cristallisent aux Etats-Unis après-guerre par des courants méthodologiques antagonistes (Scott 2012). Ils se différencient d'abord par leur posture préalable, moniste ou pluraliste, puis par l'objet de leur analyse : image du pouvoir, position du pouvoir ou organisation du pouvoir. Ces cadres analytiques s'articulent aussi autour de leur auteur théoricien et sont largement contemporains. Ils adoptent généralement les noms de leurs méthodes : réputationnelle pour les travaux issus de Floyd Hunter (1953) ; positionnelle pour ceux issus de Charles Mills (1956) ; décisionnelle pour ceux issus de Robert Dahl (1961). Parmi ces traditions analytiques, nous avons retenu la plus grande opérativité de la méthode décisionnelle de Dahl pour notre questionnement de recherche en Suisse. La méthode de Dahl permettait en effet de reconstruire un processus décisionnel presque par le menu et avait été employé par son créateur, sur son terrain de New Haven, pour analyser les processus de rénovation urbaine des quartiers de cette ville du Connecticut.

Le cadre méthodologique lui-même

Sa méthode appliquée notamment dans le domaine du renouvellement urbain, Dahl la déploie en six étapes successives dans sa forme de 1961, que nous synthétisons comme suit.

La première étape est une analyse historique de la ville. Elle vise à faire émerger les grandes étapes historiques de la gestion de la ville, en s'appuyant principalement sur l'évolution des caractéristiques socio-économiques des habitants exerçant une fonction publique stratégique. Cette première partie utilise les méthodes classiques de l'historien : analyse des biographies des acteurs, littérature grise, statistiques électorales etc.

La deuxième étape est l'analyse approfondie d'une catégorie socio-économique. Celle-ci nécessite d'abord la délimitation d'une catégorie socio-économique spécifique. Elle vise à déterminer l'implication spécifique de cette catégorie dans la conduite politique de la ville. Premièrement, Dahl

délimite qui sont ses « notables sociaux » en s'appuyant sur la liste des membres du très select country-club. Deuxièmement, il compare les membres retenus avec environ cinq cents fonctions électives de la ville, afin de mettre en lumière l'implication de la classe socio-économique dans celles-ci.

La troisième étape vise à la détermination de l'impact personnel sur certains types de décision. Elle vise à reconstruire les processus de la prise de décision, par « domaines ». L'analyse se réalise d'abord par un examen historique des activités politiques dans le domaine les années passés, en vue de sélectionner certains actes représentatifs. Suite à cela, des interviews approfondies sont réalisées avec l'ensemble des acteurs ayant participé à la prise de décision. Ces interviews s'accompagnent d'un examen de la presse et la lecture d'archive pour reconstruire le processus de prise de décision. Dahl signale deux éléments méthodologiques spécifiques ; premièrement l'anonymat doit être garanti aux acteurs interviewés, deuxièmement ceux-ci sont tous invités à faire une relecture du manuscrit de la recherche, voire plusieurs si nécessaire.

La quatrième étape vise à l'étude d'échantillon d'acteurs secondaires pris au hasard. Elle vise à déterminer les caractéristiques d'acteurs secondaires choisis au hasard et intervenant dans les « domaines » sélectionnés. Cette analyse s'effectue d'abord via un sondage par questionnaire à plusieurs centaines de personnes, puis des interviews de certains des acteurs ayant répondu au sondage.

La cinquième étape est l'étude d'échantillon d'électeurs. L'analyse vise alors à déterminer les caractéristiques d'électeurs en analysant leurs participations à la vie politique de la ville.

Finalement la sixième et dernière étape analyse les variantes des types de votes selon les catégories socio-économiques. Cette analyse s'effectue par un examen des données officielles relatives aux votes et les analyses de scrutins pour les élections locales. Ces données statistiques sont ensuite mises en rapport avec les informations socio-économiques des arrondissements différenciés par les données officielles.

Le cadre méthodologique développé par Robert Dahl pour l'étude du processus – entre autres – du renouvellement urbain à New Haven, n'est pas exempt de critiques postérieures. La critique plus générale apparue dès la décennie 1960, à savoir la remise en question de la pertinence du choix de l'étude de cas détaillée, a aussi probablement changé la perspective des chercheurs. Ainsi, pour Clark (1968) la posture de Dahl, Hunter et les autres chercheurs s'intéressant aux cas spécifiques d'une ville en particulier comme terrain d'étude n'est plus pertinent. Cette remise en question, Clark l'explique par trois raisons objectives : tout d'abord l'impossibilité de la généralisation des enseignements empiriques issus d'un seul cas d'étude, puis la reconnaissance de la plus-value de la comparaison en vue d'éliminer les difficultés méthodologiques à la compréhension de la structure du pouvoir, enfin, à une augmentation des budgets de recherche qui permettent désormais des études plus larges. Clark propose donc d'étendre la méthode de Dahl et la transforme en ce qu'il nomme « the ersatz decisional method ». Clark applique désormais la méthode décisionnelle à 51 villes américaines en parallèle, et rajoute ainsi une importante étape comparatiste.

La transposition

Ce n'est pas sans doutes et sans aménagement que l'on peut faire traverser à la méthode décisionnelle à la fois le temps – à la pléthore d'investigations empiriques mises sur pied pendant la décennie 1960, n'a fait écho qu'une spectaculaire disparition les décennies suivantes – et l'océan – le

terrain expérimenté ayant été majoritairement réservé aux Etats-Unis. Le premier doute réside dans l'objet-même d'étude. Le fonctionnement d'une ville américaine, de par sa taille, son histoire, sa répartition des compétences et des prérogatives, peut-il être pertinent pour comprendre le fonctionnement du pouvoir communal en Suisse ? Michel Bassand constitue le fil rouge entre les expérimentations américaines de la décennie 1960 et la réalité communale suisse. En Suisse, Bassand, d'abord à l'Université de Genève, puis à l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, a démontré la pertinence de cette méthode pluraliste pour étudier la prise de décision et les formes du pouvoir urbain dans les communes suisses. Bassand se servira à la fois de la méthode décisionnelle de Dahl, et des adjonctions de Clark, pour son étude de la structure du pouvoir dans trois villes genevoises et un élargissement à une analyse typologique des villes suisses (Bassand et Fragnière 1978). Il appliquera ensuite la même méthode aux villes jurassiennes de Delémont et Moutier (Bassand et Fragnière 1976). Le même croisement de l'analyse de typologie des collectivités et de la structure du pouvoir, Bassand l'applique à une région rurale et périphérique, en appliquant les méthodes décisionnelles et réputationnelles (Bassand et Windisch 1974). Les différentes recherches menées par Bassand dans le tissu suisse démontrent que ces méthodes, expérimentées parfois pour de grandes villes, fonctionnent aussi à une échelle plus réduite. Les recherches menées à la publication de 1974 avec Windisch portent ainsi sur les communes du Clos-du-Doubs jurassien, petites entités de quelques centaines d'habitants.

La pratique de Dahl, par exemple à New Haven, n'était pas transposable totalement en l'état, d'abord par l'immensité des travaux à entreprendre. Extrêmement rigoureux, le travail de Dahl à New Haven est presque inimaginable par les proportions prises par ces différentes étapes, ainsi lors de la troisième partie visant à la détermination de l'impact personnel sur certains types de décision, Dahl raconte mener des interviews si approfondi qu'ils nécessitent parfois jusqu'à 6 heures. Or, ce sont plusieurs centaines d'interviews que Dahl, doté d'une importante équipe de recherche, mène à New Haven. La transposition a donc principalement visé à une réduction du volume du dispositif empirique. Cette réduction nous l'avons opérée par une limitation à un ou deux projets d'urbanisation spécifiques par agglomérations analysées, qui a réduit drastiquement le nombre d'acteurs interviewés. Secondement, la réduction s'est aussi exprimée par la limitation à une seule thématique, celle du pilotage des processus de concrétisation des projets d'urbanisation. Cette réduction a rendu inutile la très volumineuse cinquième étape visant à analyser les évolutions des caractéristiques des électeurs. Sans recourir aux listes de membres des country clubs locaux, nous nous sommes arrêtés à considérer comme acteurs l'ensemble des élus des différents corps communaux, exécutifs et législatifs. Notre transposition implique le choix d'une accentuation des étapes 1 (cœur du travail de l'historien) et 3 (cœur du travail du politiste) du dispositif de Dahl, au détriment des autres étapes, en y adjoignant l'impératif comparatiste cher à Clark.

L'ensemble de ces aménagements nous a permis de définir un cadre méthodologique en sept étapes, reprenant le cœur des méthodes de Dahl et de Clark.

La première étape est l'analyse contextuelle historique. Elle vise à replacer le projet d'urbanisation étudié dans son contexte d'émergence. Elle se subdivise en une étude historique du développement territorial communal, régional, sur la base d'analyse documentaire et de données statistiques, en une analyse de l'historique du cas d'étude, sur la base d'analyse documentaire et cartographique et d'une analyse des enjeux fonciers. Cette première étape est le cœur de travail de l'historien.

La deuxième étape est l'analyse contextuelle politique. Elle vise à mettre à plat l'emboîtement des planifications contraignant et orientant les objets d'études. Elle se subdivise en une synthèse des dispositions légales et constitutionnelles en matière d'aménagement du territoire et par un examen

exhaustive des planifications dites « supérieures », sur la base des examens des dispositions légales et des instruments de la planification.

La troisième étape est l'analyse d'une catégorie d'acteurs. Elle vise à la fois à analyser les rôles et les prérogatives de la catégorie d'acteurs sélectionnés en matière d'aménagement du territoire, sur un temps assez long pour percevoir les mutations, de 6 à 12 ans selon les cas. Ceci par l'analyse exhaustive des travaux parlementaires (procès-verbaux, instruments parlementaires déposés, interventions etc.)

La quatrième étape vise à l'analyse des interactions des acteurs avec les décisions de concrétisation des projets d'urbanisation analysés. Elle se base sur l'analyse exhaustive des travaux parlementaires, les documents extérieurs (littérature grise, littérature secondaire, communications officielles etc.) et par des interviews d'acteurs locaux et régionaux.

Complémentaire, la cinquième étape sert à la détermination de l'impact des acteurs sur les décisions de concrétisation. Elle a pour objectif de viser à reconstruire le processus multi-acteurs de la concrétisation des projets d'urbanisation étudiés, en mettant en lumière les liens entre les différentes interventions des acteurs avec l'ensemble des étapes de la concrétisation.

La sixième étape vise à la comparaison inter-communale des résultats obtenus. Elle procède en la synthèse des enseignements obtenus par les analyses des étapes précédentes, tout d'abord sectoriellement par objet d'étude puis en procédant à une comparaison inter-communale. Les cinq premières étapes ayant été menées en parallèle sur plusieurs communes en parallèle.

Finalement la septième vise à la comparaison inter – agglomération. Elle vise à une comparaison des enseignements obtenus en sixième étape. Les six premières étapes ayant été menées en parallèle sur plusieurs agglomérations.

Les résultats

En suivant Keating (2008), nous devons admettre qu'une bonne compréhension des politiques territoriales et de leurs évolutions nécessite de disposer de concepts qui traversent le temps. Transposer un cadre méthodologique existant présente ainsi les avantages de la répliquabilité mais aussi de la comparaison des résultats obtenus dans une perspective historique. C'est ce que nous avons obtenu en aménageant les méthodes de Dahl et Clark, sans en modifier les éléments centraux. Nos travaux permettent aussi de s'inscrire en continuité de ceux de Bassand pour la commune suisse.

Sur la méthode elle-même, ensuite, son application permet, par l'ampleur et le détail de son analyse, à offrir des résultats d'une grande finesse pour améliorer la compréhension d'une partie des processus décisionnels multiples qui font *la ville*.

Bibliographie citée

- Bassand M., Fragnière J.-P., 1978. *Le pouvoir dans la ville : essai sur la démocratie urbaine*. Delta, Vevey
- -, - -, 1976. *Les ambiguïtés de la démocratie locale : la structure du pouvoir de deux villes jurassiennes*. Georgi, St-Saphorin
- -, Windisch U., 1974. La structure du pouvoir communal d'une micro-région rurale en changement : le Clos-du-Doubs en Suisse. *Sociologia Ruralis* 14 (3), 142-157.
- Clark T. N., 1968. Community Structure, Decision-Making, Budget Expenditures, and Urban Renewal in 51 American Communities. *American Sociological Review* 33 (4), 576-593.
- Dahl R. A., 1961. *Who Governs ? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press, New Haven
- Hunter F., 1953. *Community Power Structure ; A Study Of Decision Makers*. The University of North Carolina Press, Chapel Hill
- Katz J., 1983. A Theory of Qualitative Methodology : The Social System of Analytic Fieldwork in Emerson R. M., (éd.), *Contemporary Field Research ; A Collection of Reading*. Little, Brown and Compagy, Boston, Toronto
- Keating M., 2008. Thirty Years of Territorial Politics. *West European Politics* 31 (1-2), 60-81.
- Leferme-Falguières F., Van Rentergheim V. 2001. Le concept d'élites. *Hypothèses* 2000, 57-67.
- Ortega y Gasset J., 1958 [1942] *Man and Crisis* [édition en traduction anglaise]. W. W. Norton & Compagny Inc., New York
- Scott J., 2012. Studying Power in Amenta E., Nash K., Scott A., *The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology*. Wiley-Blackwell, Malden, Oxford, Chichester