



HAL
open science

La participation citoyenne à la "fabrique de la ville" dans un cadre institutionnalisé : des trajectoires individuelles et collectives inhibées. Le cas du conseil de développement du Grand Lyon

Sophie Keller

► **To cite this version:**

Sophie Keller. La participation citoyenne à la "fabrique de la ville" dans un cadre institutionnalisé : des trajectoires individuelles et collectives inhibées. Le cas du conseil de développement du Grand Lyon. Science politique. 2013. dumas-00934511

HAL Id: dumas-00934511

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00934511>

Submitted on 22 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

UNIVERSITE FGT TGP QDNG
Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

**La participation citoyenne à la « fabrique de la ville » dans
un cadre institutionnalisé :
des trajectoires individuelles et collectives inhibées**
Le cas du conseil de développement du Grand Lyon

- Sophie Keller -

Master 2 / 2012-2013

Politiques Publiques et Changement Social

Spécialité Ville, Territoire et Solidarités

Sous la direction de Guillaume Gourgues



REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier les personnes qui m'ont apporté leur aide, de près ou de loin, dans l'élaboration de ce mémoire.

Parce que sans cette expérience je n'aurai pas pu écrire ces 150 pages et quelques, merci à toute l'équipe de la Mission participation citoyenne, pour m'avoir fait une place accueillante pendant ces 1 an et huit mois, et permis de sympathiques rencontres.

Je remercie particulièrement mes « compagnons de route » de la MPC : Emmanuelle Gueugneau pour m'avoir décodé patiemment au quotidien le conseil de développement et m'avoir aidé à prendre du recul quand c'était nécessaire, et Nathalie Fabre pour la collaboration courte mais agréable et les discussions inspirantes que nous avons pu avoir.

Un grand merci à Jeanne Cartillier pour la confiance accordée pendant cette expérience à la MPC, et les temps de partage de ses analyses aiguisées.

Je tiens à remercier très sincèrement Guillaume Gourgues pour son accompagnement équilibré, « souple » mais exigeant dans la réalisation de ce mémoire, et les échanges toujours riches que nous avons pu avoir.

J'adresse une pensée à tous les membres du conseil de développement, des « sujets » intéressants pour mon travail de recherche, mais aussi des personnalités marquantes côtoyées pendant près de 2 ans.

Enfin, je remercie Jillian pour avoir participé malgré lui à cette expérience, son écoute, son soutien patient et la relecture du mémoire.

SOMMAIRE

Introduction	7
Partie 1 / Présentation du cas d'étude et de la méthodologie : la démarche de concertation du conseil de développement du Grand Lyon sur la révision du PLU-H.....	16
Chapitre 1. Le terrain de l'étude : le conseil de développement du Grand Lyon saisi pour participer à la révision du PLU-H	18
Chapitre 2. Choix méthodologiques.....	36
Partie 2 / La « fabrique de la ville » : langage technique, enjeu politique	44
Chapitre 3. la fabrique de la ville : le fonctionnalisme comme négation du politique ?.....	46
Chapitre 4. Réhabiliter un discours politique sur la ville ; « l'affirmation du droit à la ville ».....	61
Partie 3 / Trajectoires individuelles et complexes du collectif : le conseil de développement dépossédé face à la planification urbaine ?	82
Chapitre 5. De la recherche de légitimité à la construction d'une culture commune : les trajectoires de l'allégeance institutionnelle	84
Chapitre 6. Premier complexe autour de la représentation : de qui le conseil de développement est-il la voix ?	98
Chapitre 7. Deuxième complexe : l'impuissance. Un débat désincarné ?	115
Conclusion générale	131
Bibliographie	137
Table des matières	143
Annexes	147

INTRODUCTION

Du « territoire espace vécu » au « projet de territoire »

« La ZAD, c'est pour les aménageurs la Zone d'Aménagement Différé ; pour nous une Zone À Défendre : un bout de campagne à quelques kilomètres de Nantes (Bretagne) qui devrait, pour les décideurs, laisser place à un aéroport international.

Leur projet est de construire une plate-forme économique 'Grand Ouest' d'envergure internationale allant de Nantes à Saint-Nazaire, qui ne formeraient plus qu'une seule et grande métropole. La réalisation de cette plate-forme demande de maîtriser tant le ciel, la mer, que la terre à travers le remplacement de l'actuel aéroport de Nantes par un nouveau à Notre-Dame-des-Landes, mais aussi l'agrandissement du port de Saint-Nazaire, la construction de nouvelles routes et autoroutes...

Nos désirs, en venant habiter sur l'emplacement prévu de l'aéroport, sont multiples : habiter sur un territoire en lutte, ce qui permet d'être proches des personnes qui s'y opposent depuis 40 ans et de pouvoir agir en temps de travaux ; profiter d'espaces laissés à l'abandon pour apprendre à vivre ensemble, à cultiver la terre, à être plus autonomes vis à vis du système capitaliste.¹ »

C'est avec ce manifeste que se présentent les occupants du site où est prévu le projet d'aéroport du Grand Ouest, en partie sur la commune de Notre-Dame des Landes. Cette référence à un mouvement social composite mais territorialement situé et tourné vers un objet commun, l'opposition à la construction d'un aéroport, nous permet d'introduire une notion centrale de notre réflexion qui apparaîtra pourtant toujours en creux ; la question de l'appropriation de l'espace par les habitants.

Au moins deux éléments nous semblent, à ce titre, significatifs. Le premier est le détournement du vocabulaire technique emprunté à l'urbanisme réglementaire, transformant une « zone d'aménagement différé » en « zone à défendre ». Le deuxième élément est la manière même dont sont construits les deux derniers paragraphes. Tandis que le premier renvoie à l'action des porteurs du projet d'aéroport, non identifiés mais réunis dans un « ils » qui souhaite « construire » des infrastructures et « maîtriser » la nature, le second renvoie à un « nous » porteur de « désirs » qui souhaite « habiter », « pouvoir agir », « profiter », « apprendre », « cultiver », etc. Le registre, classique d'un mouvement contestataire, identifiant les bons et les méchants, nous semble également faire écho à une distinction chère à H. Lefebvre entre *valeur d'échange* et *valeur d'usage*. Appliquée à l'espace, la première renvoie à sa valeur marchande, au prix, tandis que la seconde renvoie à l'utilisation qui en est

¹ Extrait du site internet des habitants de la ZAD. URL : <http://zad.nadir.org/>

effectivement faite. Il en va de même pour « l'*habiter* [qui] suppose l'usage, un rapport sensible, vécu et [qui] a priorité sur l'*habitat* qui, lui, renvoie à l'échange. »²

Cet exemple illustre une expérience d'*habiter* l'espace, avec pour ambition de faire prévaloir la *valeur d'usage* sur la *valeur d'échange*. Il nous permet enfin d'introduire l'idée du territoire comme « espace approprié »³, réceptacle de projections, de représentations, de rapports sociaux et d'intentions humaines. Celui-ci n'est donc, comme le rappellent les penseurs de la sociologie urbaine marxiste, loin d'être un terrain neutre et il peut être vu sous au moins deux perspectives différentes ; comme espace de projet et comme espace vécu. Henri Lefebvre, avec son œuvre majeure *Le droit à la ville* en 1968, mais aussi l'école de sociologie urbaine française autour de M. Castells et le courant américain des *critical urban studies* avec D. Harvey ou E.-W. Soja, ont en commun une vision critique des liens entre urbanisation et système productif capitaliste. Ils en appellent à une nouvelle façon d'appréhender le fait urbain, marquant une « politisation du fait urbain », et privilégiant une approche interdisciplinaire, globale, en rupture avec un urbanisme fonctionnaliste⁴.

La mobilisation de cet exemple nous permet également d'apprécier la notion de conflit dans l'usage de l'espace d'une manière évidente, presque caricaturale. En cela elle ouvre la question de la possibilité et des conditions du « surgissement du politique », expression propre à J. Rancière, dans le cadre ici d'un conflit d'usage sur un territoire. Ce philosophe établit en effet un lien direct entre politique et conflit, la politique étant pour lui une « sphère d'activité d'un commun qui ne peut être que litigieux »⁵.

Si nous n'entendons pas définir ici le politique, nous essaierons *a minima* d'en questionner les contours et les occasions de surgissement qui sont, d'après J. Rancière, rares⁶. On retiendra toutefois à ce stade la définition proposée par J. Badura ; le « phénomène de la constitution d'un espace commun et [qui] comporte cette dynamique constituante de la sensibilité à l'existence d'un espace qui concerne tout le monde, semblable à la Terre-qui-n'est-jamais-à-Quelqu'un »⁷.

² L. Costes, *Henri Lefebvre : le droit à la ville : vers la sociologie de l'urbain*, Ellispes, Paris, 2009, p. 29.

³ Cette distinction entre espace et territoire est notamment précisée dans le *Dictionnaire de géographie* de P. Baud, C. Bras, S. Bourgeat, Hatier, 1995.

⁴ R. Spizzichino, *De la ville en politique*, L'Harmattan, Paris, 2011, pp. 87-92.

⁵ J. Rancière, *La mésentente. Politique et philosophie*, Ed. Galilée, Collection La philosophie en effet, Paris, 1995, p. 37.

⁶ J. Rancière, *op. cit.*, p. 37.

⁷ J. Badura, « No man's land », in I. Koch et N. Lenoir (Dir.), *Démocratie et espace public : quel pouvoir pour le peuple ?* Ed. Europea memoria / OLMS, 2008, p. 137.

Ce détour par l'exemple d'un mouvement social contestataire avec un ancrage territorial clair montre qu'il n'y a pas de consensus *a priori* sur les vocations d'un territoire. La détermination de celles-ci fait l'objet d'un arbitrage et de choix politiques qui trouvent une expression dans les « projets de territoire » qui permettent de fixer une feuille de route pour l'évolution du territoire. La réalisation de ces projets de territoire s'inscrit dans l'histoire de la décentralisation et de la construction de pouvoirs politiques locaux, intercommunaux notamment.

L'aménagement du territoire entendu comme « l'ensemble des actions concertées visant à disposer avec ordre les habitants, les activités, les constructions, les équipements et les moyens de communication sur l'étendue d'un territoire »⁸, qui devient planification urbaine pour le cas des espaces urbanisés, a longtemps été orchestré de manière centralisée par l'Etat, notamment par le biais de l'action de la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR). Les lois de décentralisation au début des années 1980, préfigurées par le rapport Guichard « Vivre ensemble » de 1976 appelant à rompre avec ces traditions jacobines, confèrent plus de compétences aux collectivités territoriales. Si l'Etat conserve une partie importante de ses prérogatives en matière d'aménagement du territoire, celles-ci deviennent progressivement une compétence majeure des Régions⁹, alors que la planification urbaine revient aux communes ou groupements de communes réunies en Etablissement Public de Coopération Communale (EPCI). Ceux-ci délivrent de manière autonome, depuis 1983, les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT, anciens Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU, anciens Plans d'Occupations des Sols).

Le contour, les objectifs et les processus d'élaboration de ces documents majeurs d'urbanisme ont été revu par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2001 avec comme objectif de « mieux coordonner les politiques sectorielles entre elles, [d'en] faire des documents de synthèse des politiques urbaines, afin de leur conférer plus d'autorité et plus de réalisme. »¹⁰

Nous choisissons ici de distinguer le politique de la politique, contrairement à J. Rancière. La politique étant entendue comme la gestion de cet espace commun, comme un champ de forces.

⁸ P. Merlin, *L'urbanisme*, P.U.F. « Que sais-je ? », 2010, p. 65.

⁹ Elles sont notamment consultées dans le cadre de l'élaboration de la politique nationale d'aménagement du territoire, élaborent un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), signent avec l'Etat les « contrats de projet Etat-région » et élaborent un schéma régional des infrastructures et des transports. Source : <http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/elections-regionales-2010/competences-regions-aperçu-avant-reforme.html>

¹⁰ P. Merlin, *op. cit.*, p. 59.

La collectivité, responsable du débat citoyen autour de l'élaboration du projet de territoire

La réalisation et l'existence même de projet de territoire permet une certaine transparence, de figer une « feuille de route » pour le territoire potentiellement connue de tous, et ainsi, *a minima*, une certaine garantie pour les citoyens que l'évolution des territoires qu'ils habitent se fera en cohérence avec les objectifs annoncés. Les moments d'élaboration de ces projets de territoire sont donc *a priori* autant d'occasions de mettre au débat les objectifs fixés, le sens donné et les moyens alloués au développement territorial.

Les grandes étapes de l'élaboration de ces documents (SCOT et PLU) sont en outre encadrées par le code de l'urbanisme qui prévoit notamment des modalités de publicité du processus d'élaboration de ces documents ainsi que des modalités de concertation avec différents acteurs. Ainsi, les collectivités et EPCI en charge de la réalisation de ces documents d'urbanisme sont amenés à communiquer en direction des citoyens et à organiser des espaces de concertation. En dehors des espaces de concertation prévus *a minima* par le code de l'urbanisme ; la concertation réglementaire, les collectivités sont en mesure d'organiser des scènes de concertation *ad hoc* en mobilisant notamment les instances de concertation pérennes type conseil de quartier ou conseil de développement.

On connaît bien toutefois les limites inhérentes à cette offre de participation dite institutionnelle, notamment en termes de mobilisation numérique mais également dans la diversité des participants. Nous ne les développerons pas ici en détail mais souhaitons simplement les rappeler afin de prendre la mesure du caractère restreint de ce type de scène de débat citoyen.

Ces dispositifs restent sélectifs car ils n'ont pas vocation à accueillir un nombre illimité de participant, mais également du fait de processus exclusifs plus complexes qui ont été largement étudiés et qui pourraient conduire ces dispositifs à former une « élite citoyenne ». J.-N. Birck le rappelle ; « de nombreux travaux ont ainsi démontré que la plupart des dispositifs de participation étaient marqués par un plus ou moins large défaut d'inclusion, c'est-à-dire par une incapacité structurelle à intégrer de nouvelles populations à la vie politique et particulièrement les groupes ou individus traditionnellement exclus de la démocratie électorale et de son rite majeur, le droit de suffrage [...]. Les coûts d'entrée dans les arènes participatives seraient si démesurément élevés qu'ils seraient en réalité prohibitifs pour

une majorité de citoyens. »¹¹ Face à cette offre de participation institutionnelle, les citoyens-habitants sont en mesure de choisir leur degré d'investissement dans le débat ; nul ou plus ou moins important.

En parallèle, des citoyens développent eux-mêmes des stratégies individuelles et/ou collectives¹² pour tenter de peser sur les orientations politiques d'un territoire ou sur la mise en œuvre opérationnelles des politiques publiques, pour les anticiper ou les provoquer, pour proposer d'autres modes d'intervention sur l'espace public ; du « bricolage urbain » à l'appropriation, par un groupe, d'espaces dans la ville (squat de logement, installation de « campements », auto gestion d'espaces verts, etc.) aux manifestations contre un projet urbain. L'habitant se fait ainsi tantôt ou tout à la fois riverain, militant, citoyen passif et abstentionniste, « expert d'usage » de la ville...

Le cas d'étude : la démarche du conseil de développement du Grand Lyon sur la révision du PLU-H, les cadres d'une mobilisation citoyenne

Il nous semble que le moment de l'élaboration d'un document de planification urbaine dans une intercommunalité est une occasion intéressante pour analyser les ressorts de la participation citoyenne à la « fabrique de la ville » dans le cadre d'une démarche de concertation organisée par la collectivité.

Il s'agira ici d'étudier, à travers le cas de la concertation sur la révision du Plan Local d'Urbanisme et de l'Habitat (PLU-H) avec le conseil de développement du Grand Lyon, la manière dont une telle problématique est appréhendée et appropriée par les citoyens impliqués. Comment les participants comprennent-ils les règles du débat et qu'en font-ils ?

Dans les « règles du débat » nous incluons d'une part le fond du sujet en débat : la planification urbaine, mais également le cadre dans lequel le débat est organisé : le conseil de développement du Grand Lyon.

Ce questionnement sur les ressorts de la participation citoyenne à la ville au travers d'une démarche de concertation sera ainsi l'occasion d'étudier les impacts éventuels du cadre dans lequel se mobilisent les citoyens sur leurs expressions et leurs « attitudes participatives » :

¹¹ J.-N. Birck, « Le défaut d'inclusion interne des dispositifs participatifs. Vers l'émergence d'une nouvelle élite citoyenne ? » Note de communication, site Participation et Démocratie. URL : http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/atelier_3-3_j-n_birck.pdf

¹² Nous ne faisons qu'évoquer ici ces formes de mobilisations citoyennes qui échappent aux cadres intentionnels. Nous aurons l'occasion d'y revenir un peu plus en détail dans ce mémoire.

dans quelle mesure leur « appartenance » au conseil de développement du Grand Lyon joue-t-elle sur leurs façons de se mobiliser et de s'exprimer ?

Cette réflexion sera également l'occasion d'interroger la place pour le « surgissement du politique » dans ce type de démarche et d'appréhender différentes conceptions du politique.

Il nous semble nécessaire de faire état succinctement des deux types de « cadres » que nous avons identifiés et qui seront les prismes au travers desquelles nous étudierons les ressorts de la participation citoyenne à la « fabrique de la ville » ; le cadre institutionnel et le cadre du débat ; les grands enjeux urbains et la planification urbaine.

1. Le premier cadre est institutionnel : le conseil de développement du Grand Lyon. La création des conseils de développement par la loi d'Orientation et d'Aménagement pour le Développement Durable du Territoire (LOADDT, dite loi Voynet) du 25 juin 1999 s'inscrit dans un « contexte combiné de nouvel esprit de l'action publique et de déficit démocratique »¹³. Pour résumer, nous reprendrons les termes d'A. Faure et de P. Teillet « l'action publique [territoriale est] portée par une double critique : celle, d'une part, du pouvoir technocratique, et celle, d'autre part, du monopole des élus sur la définition du bien commun »¹⁴. Nous aurons l'occasion d'y revenir plus largement dans la deuxième partie de ce mémoire.

Les travaux précédents sur les conseils de développement nous ont permis de bien appréhender les dynamiques de construction de ces instances au travers de leur recherche de légitimité, passant notamment par un mouvement de « mimétisme institutionnel »¹⁵. Ainsi les conseils de développement semblent-ils « fortement marqués par l'histoire des institutions municipales et intercommunales »¹⁶.

Nous retiendrons la grande diversité des situations des conseils de développement tant ils sont dépendants des contextes locaux, et particulièrement différents selon s'ils sont rattachés à des espaces urbains et ruraux. Il ne semble pas y avoir d'unanimité sur la question des impacts concrets des travaux des conseils de développement sur la délibération politique dans les

¹³ L. Briel, « Un conseil de développement sous contraintes institutionnelles. Le cas du Grand Lyon », mémoire de Master 2, IPEG, 2010, p. 7.

¹⁴ A. Faure, P. Teillet, « La durabilité urbaine au travers des conseils de développement : une démocratie d'agglomération recomposée ou réenchantée ? », In V. Béal et G. Pinson, *Le développement urbain durable saisi par les sciences sociales*, 2010, p.1.

¹⁵ Expression utilisée par A. Faure et P. Teillet, *op. cit.*, p. 6 et L. Briel, *op. cit.*, p. 18.

¹⁶ A. Faure, P. Teillet, *op. cit.*, p. 6.

collectivités auxquelles ils se rattachent. Au travers de l'étude des conseils de développement de Grenoble et d'Angers, A. Faure et P. Teillet montrent que ceux-ci participent d'un partage plus large des enjeux et réflexions sur le développement du territoire et sont même en mesure d'inviter à « pointer les formes de réenchâtement en présence »¹⁷ dans des agglomérations où la régulation politique de l'action publique territoriale est réputée insuffisante¹⁸. Au travers des exemples de Lille et Nancy, M. Revel et R. Lefebvre choisissent quant à eux de mettre l'accent sur le conseil de développement comme lieu de « formation de nouvelles élites intermédiaires » et font plutôt le constat d'une faible lisibilité de l'impact des travaux du conseil dans les processus décisionnels¹⁹.

Le conseil de développement du Grand Lyon a récemment été pris comme terrain d'étude pour interroger le lien entre la participation et l'urbanisme à l'échelle métropolitaine, dans la thèse de L. Combe²⁰. La démarche de concertation avec le conseil de développement sur l'élaboration du SCOT du Grand Lyon en 2008-2009 a ainsi été étudiée sous l'angle des effets et contributions concrets de ce type de dispositifs participatifs à l'élaboration des politiques urbaines. Il en ressort que, si le conseil de développement a été en mesure d'inciter à de nouvelles coordinations entre acteurs, sur le fond, son discours n'a pas eu d'écho significatif sur le contenu du document. Nous retiendrons principalement de cette analyse la posture d'expertise adoptée par le conseil qui « s'est trouvé impliqué mais en même temps marginalisé dans le processus d'élaboration d'un schéma métropolitain multi-acteurs ; en même temps qu'il démontrait ses capacités d'analyse sur cet objet technique, il commençait à s'enfermer dans une posture d'expertise préjudiciable à moyen terme »²¹.

Un des éléments communs aux travaux sur les conseils de développement est le constat partagé d'une culture du consensus, sur lequel nous nous appuyerons et que nous aurons l'occasion de développer dans la troisième partie.

2. Le second cadre est celui du débat : les grands enjeux urbains et la planification urbaine. On s'interroge intuitivement sur les ressorts de la participation citoyenne dans la mesure où la « fabrique de la ville » apparaît elle-même comme une « boîte noire ». En effet

¹⁷ A. Faure, P. Teillet, *op. cit.*, p. 11.

¹⁸ S. Biarez, *Territoires et espaces politiques*, Collection « Débats », PUG, 2000, p. 71.

¹⁹ M. Revel, R. Lefebvre, « Démocratie consultative : l'institutionnalisation à tâtons dans deux communautés urbaines », in A.-C. Douillet, A. Faure, C. Halpern et J.-P. Leresche (Dir.), *L'Action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, L'Harmattan, Paris, 2012, p. 290 et pp. 282, 283.

²⁰ L. Combe, « Processus participatifs et urbanisme à l'échelle métropolitaine. Une perspective comparative entre Lyon et Montréal ». Thèse de doctorat en géographie, aménagement et urbanisme, 2012.

²¹ L. Combe, *op. cit.*, p. 459.

alors qu'un certain nombre de freins à la connaissance et à la compréhension par les citoyens des dynamiques qui sous-tendent l'évolution d'un territoire, de nature très diverses, peuvent être identifiés, la question de la lisibilité et par-delà de la compréhension par les habitants des trajectoires d'une ville se pose. Derrière, c'est la capacité des habitants à se positionner et à prendre parti par rapport aux enjeux urbains identifiés qui est questionnée. Il s'agit par-là d'interroger, pour paraphraser H. Lefebvre, les possibilités mêmes d'un droit *sur* la ville.

Pour résumer, à la compréhension de la « fabrique de la ville » semble s'opposer des zones d'ombres et ce à différents niveaux. Tout d'abord, la planification urbaine mobilise des outils techniques complexes et un langage spécialisé ; à tel point que « le discours sur la ville s'est uniformisé et s'est technicisé »²². R. Spizzichino décrit une tendance globale à la « technicisation excessive sur des sujets qui concernent en fait la vie quotidienne. »²³ Ensuite, la multiplication des acteurs, publics, privés, qui interviennent sur le territoire avec un poids croissant des logiques privées, la complexité administrative française notamment, constitueraient un « risque d'évasion institutionnelle »²⁴ des décisions politiques. Enfin, la gouvernance des villes se caractériserait par la faiblesse de la régulation politique due au nombre réduit d'acteurs intervenants²⁵. Cette faiblesse s'apparenterait même, d'après F. Desage et D. Guéranger, à une « confiscation de la politique » par les élus intercommunaux du fait d'un débat politique intercommunal consensuel, autonomisé et relativement fermé, au détriment des espaces démocratiques traditionnels dans les communes²⁶. Ces dynamiques institutionnelles mènent à accroître la « séparation entre le monde politico-administratif et un monde vécu [...] par les groupes sociaux et les individus »²⁷.

Une analyse en trois temps

Nous avons donc choisi de développer une analyse des ressorts de la participation citoyenne à la « fabrique de la ville », de la manière dont des citoyens se saisissent d'un enjeu majeur de politique publique, la planification urbaine, en essayant systématiquement de faire la part dans ces « attitudes participatives » de ce qui relève des trajectoires individuelles et de ce qui

²² V. Guillaudeux, article « Densité urbaine, sortir des malentendus, *Place publique*, n°37, janvier-février 2013, p. 127.

²³ R. Spizzichino, *op. cit.*, p. 84.

²⁴ S. Biarez, *op. cit.*, p. 28.

²⁵ *Ibid.*, p. 71.

²⁶ En référence à l'ouvrage de F. Desage et D. Guéranger, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, coll. « Savoir/Agir », 2011

²⁷ S. Biarez, *op. cit.*, p. 71.

relève du collectif, du cadre dans lequel elles s'inscrivent, à savoir le conseil de développement du Grand Lyon. Celle-ci nous permettra d'une part de comprendre la manière et les stratégies que développent les participants pour investir un sujet tel que la planification urbaine et d'autre part de mesurer le poids du collectif sur des trajectoires et expressions individuelles.

Pour ce faire, nous proposons trois temps principaux. Un premier temps sera dédié à la présentation du cas de l'étude et de la méthodologie (partie I) ; la démarche de conseil de développement sur la révision du PLU-H (chapitre 1) et de la méthodologie choisie ; les outils d'analyse du terrain (chapitre 2).

Dans un deuxième temps nous prendrons la mesure du processus de « fabrication de la ville » (partie II) ; en questionnant la place du politique dans ce processus, postulant la faiblesse de la régulation politique supplantée par une gestion fonctionnelle du « fait urbain » (chapitre 3), tout en éclairant également les potentialités de réhabilitation d'un discours politique sur la ville par le biais de la sociologie urbaine marxiste (chapitre 4).

Notre troisième temps qui constituera le cœur de notre analyse, sera l'occasion d'interroger, au regard du cadre conceptuel posé en deuxième partie sur le processus de « fabrication de la ville », les trajectoires et « attitudes participatives » individuelles dans le débat interne au conseil de développement, et d'en faire apparaître ce que nous avons choisi d'appeler les « complexes du collectif » (partie III). Cette analyse des prises de position sur le sujet, dans un aller-retour constant entre l'individu et le collectif, nous permettra de pointer les trajectoires d'une allégeance institutionnelle entendue comme un respect des règles du jeu fixées par l'institution Grand Lyon d'une part et l'instance conseil de développement d'autre part (chapitre 5). Celle-ci nous conduira également à mettre en avant le complexe de représentation du collectif, tiraillé entre différentes vocations et prétentions de représentation, mais réuni dans une responsabilité étouffante, celle d'incarner l'intérêt général (chapitre 6). Enfin, notre analyse nous mènera à identifier un complexe d'impuissance face à des enjeux et un débat « désincarné » (chapitre 7).

PARTIE 1 / PRESENTATION DU CAS D'ETUDE ET DE LA METHODOLOGIE : LA DEMARCHE DE CONCERTATION DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU GRAND LYON SUR LA REVISION DU PLU-H

La spécificité de notre approche réside dans le fait qu'elle repose sur une articulation originale entre un cadre théorique large sur la « fabrique de la ville » et une analyse de terrain en monographie dont les résultats seront mis au regard non seulement du cadre conceptuel préalable mais également au regard des spécificités propres de l'instance étudiée.

Notre analyse repose donc bien sur deux cadres, posés en introduction. Un cadre « macro », à savoir le processus de « fabrique de la ville » comme sujet soumis au débat au sein d'un dispositif institutionnalisé de participation citoyenne. Et un cadre « micro », celui du conseil de développement du Grand Lyon.

Le conseil de développement est ainsi saisi comme un objet tout à la fois prétexte et central ;

- prétexte car il est le prisme par lequel nous étudions les ressorts de la participation citoyenne à la « fabrique de la ville » et les « attitudes participatives » des citoyens considérés ;
- central car il revient au fil de l'étude comme un facteur explicatif incontournable de ces « attitudes participatives ».

Le terrain choisi pour notre étude est le conseil de développement du Grand Lyon et plus particulièrement la démarche de révision du PLU-H qu'il a mené en 2012 et 2013, suite à une saisine par les Vice-présidents du Grand Lyon M. David, en charge du PLU-H et du SCOT et O. Brachet en charge de la politique de l'habitat et du logement social.

Le choix de la monographie semblait s'imposer dans la mesure où celle-ci permet de mener une analyse approfondie et sur l'ensemble d'une démarche de concertation, à l'aide de techniques d'enquêtes riches et complémentaires que nous présenterons dans le deuxième chapitre.

La période considérée pour notre étude est d'un an, elle couvre l'ensemble de la démarche de travail du conseil de développement sur la révision du PLU-H : du 30 mai 2012, soit l'annonce officielle de la saisine par les élus lors d'une séance plénière du conseil de développement, au 29 mai 2013, soit le jour de la restitution devant les élus de la contribution finale du conseil sur le sujet. Cette période nous permet de nous focaliser sur les temps

effectif de travail des membres du conseil de développement mobilisés sur le sujet, et exclu donc les temps amont de préparation de la saisine politique et du cadrage de la démarche entre les services et élus concernés.

Cette première partie est l'occasion de présenter le cas d'étude choisi ; la démarche de révision du PLU-H du conseil de développement du Grand Lyon en fournissant des éléments analytiques de contexte qui nous permettront par la suite d'éclairer certains résultats (chapitre 1). Nous reviendrons ainsi rapidement sur le contexte et les enjeux de la mise en révision du PLU-H dans une intercommunalité comme le Grand Lyon (I) puis sur les origines de l'association du conseil de développement à cette démarche qui a semblé naturelle (II).

Nous présenterons enfin dans un deuxième temps les trois outils d'analyse du terrain que nous avons utilisé pour mener cette étude en justifiant systématiquement ces choix (chapitre 2) ; l'observation participante (I), les entretiens avec les participants à la démarche du conseil de développement (II), une enquête quantitative large auprès des membres du conseil (III).

Chapitre 1. Le terrain de l'étude : le conseil de développement du Grand Lyon saisi pour participer à la révision du PLU-H

L'intercommunalité est apparue comme le cadre idéal pour notre étude dans la mesure où c'est l'échelon territorial de référence pour l'élaboration et la mise en œuvre de la planification urbaine puisque les communes et EPCI élaborent de manière autonome leurs documents d'urbanisme depuis 1983. Elle reste évidemment le lieu de mise en œuvre d'une politique locale et des politiques nationales puisqu'elle est soumise aux lois et directives nationales que l'administration locale a le devoir d'intégrer.

Alors même qu'elles deviennent un échelon administratif majeur puisqu'elles concernent l'essentiel des communes (95%) et de la population française (90%), les intercommunalités se caractérisent par ce que F. Desage et D. Guéranger appellent la « persistance d'une 'dispense démocratique' »²⁸. Les institutions comme les politiques intercommunales seraient confisquées, par les élus d'une part et par les spécialistes d'autre part²⁹. Malgré leur montée en puissance évidente, les intercommunalités ne bénéficient pas encore du statut de collectivité territoriale de plein droit³⁰.

Dans ce contexte de faiblesse de la régulation politique et démocratique dans l'élaboration des politiques communautaires, de nouveaux outils de dialogue avec la société civile et les citoyens semblaient s'imposer. Les conseils de développement créés par la loi LOADDT en 1999 apparaissent comme une « solution institutionnelle et procédurale à l'expression d'une plus vaste diversité d'intérêts et de valeurs »³¹. Nous reprendrons la définition de L. Briel pour caractériser les conseils de développement ; des « dispositifs institutionnels [...] qui répondent à un impératif délibératif lié à un nouvel esprit de l'action publique »³². Celle-ci permet d'introduire au caractère fonctionnel et utilitariste qui prévaut à la mise en place de ces instances et globalement à la politique de participation citoyenne des intercommunalités si l'on en croit P. Demaye ; « la démocratie intercommunale reste encore et avant tout une

²⁸ F. Desage et D. Guéranger, *op. cit.*, p. 12.

²⁹ *Ibid.*, p. 12.

³⁰ Elles ne font pas partie des collectivités territoriales conservant un statut d'établissement gestionnaire d'une forme de coopération intercommunale. L'article 72 de la Constitution française dresse la liste des collectivités territoriales : « les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. ». Source : site de l'Assemblée nationale. URL : http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/septembre2012/fiche_11.asp

³¹ A. Faure, P. Teillet, *op. cit.*, p. 1.

³² L. Briel, *op. cit.*, p. 17.

démocratie administrative, fonctionnelle et indirecte »³³.

Nous ne faisons qu'évoquer ici la problématique de la faiblesse démocratique des intercommunalités sur laquelle nous reviendrons plus en détail dans la deuxième partie pour présenter le contexte de la mise en révision du PLU-H au sein de la communauté urbaine de Lyon et les motifs qui ont mené à la saisine du conseil de développement.

I. La communauté urbaine de Lyon au défi de la révision du PLU-H

Afin de comprendre le cadre dans lequel s'inscrit la démarche du conseil de développement du Grand Lyon sur la révision du PLU-H, un retour sur l'histoire de la construction et de la prise de compétences de la communauté urbaine de Lyon en matière d'urbanisme semble utile. Nous nous appuyerons largement, pour retracer cette histoire, sur le blog des 40 ans du Grand Lyon riche de témoignages des acteurs clés et témoins de la construction de la Communauté urbaine³⁴.

Dans un deuxième temps nous esquisserons les enjeux de cette nouvelle révision d'un des documents majeurs d'urbanisme, le PLU-H, pour la Communauté urbaine.

a) Quarante ans d'histoire de la Communauté urbaine de Lyon : prises de compétence et construction d'un « consensus intercommunal »

Créée en 1966 la Communauté urbaine de Lyon, alors appelé COURLY est un EPCI qui a progressivement gagné en compétence jusqu'à devenir aujourd'hui un « pôle organisateur des politiques publiques d'agglomération »³⁵.

C'est aujourd'hui la plus importante Communauté urbaine de France en nombre d'habitants, elle recouvre aujourd'hui 58 communes et environ 1,3 millions d'habitants, soit 80% de la population du département du Rhône pour seulement 16% de son territoire. Ce dernier concentre logiquement des communes aux profils très divers, avec une polarité marquée autour de Lyon et Villeurbanne. Elle est actuellement et depuis 2001 présidée par le Maire de Lyon, G. Collomb.

³³ P. Demaye, « La recherche de la démocratie intercommunale », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999, p. 239.

³⁴ Source : blog des 40 ans du Grand Lyon. URL : <http://www.40ans.grandlyon.com/>

³⁵ S. Biarez, *op. cit.*, p. 58

La création de la Communauté urbaine de Lyon s'inscrit clairement dans une logique d'aménagement du territoire pilotée par l'Etat puisque cette création a été imposée de manière inédite par la loi. La loi du 31 décembre 1966 crée ainsi quatre communautés urbaines ; à Lyon, à Lille, à Bordeaux et à Strasbourg, s'inscrivant dans la tendance réformatrice de l'époque visant à limiter le morcellement communal, à inventer de nouvelles formes pour moderniser l'action publique et dans l'optique d'en faire des métropoles d'équilibre à même de contrebalancer le développement de la capitale³⁶.

L'histoire de la Communauté urbaine de Lyon est donc celle d'une part de sa prise de compétences progressive mais aussi d'autre part celle de son acceptation par les élus communaux, dans un contexte de prédominance d'une ville centre sur des communes de petites tailles ou de tailles moyennes. Des premières réactions vives de rejets de la Communauté urbaine³⁷, projet fortement porté à l'époque par le Maire de Lyon L. Pradel, jusqu'à la construction d'un « consensus intercommunal »³⁸, la structure intercommunale a su s'imposer progressivement. Le Grand Lyon, s'inscrivant dans la même dynamique propre aux intercommunalités, se caractériserait ainsi notamment par la « formation progressive d'un consensus par les élus concernant l'agglomération », même si celui-ci n'annihile par pour autant les conflits³⁹. Ce consensus est le fruit d'une stratégie volontaire de la part des élus ; « les délégués intercommunaux adoptent donc des stratégies de négociations, qui visent à produire une politique intercommunale du consensus ayant pour principale conséquence que les délibérations intercommunales sont majoritairement adoptées à l'unanimité »⁴⁰.

La formule employée par R. Barre, ancien Maire de Lyon et Président de la Communauté urbaine de Lyon de 1995 à 2001, des trois âges de la communauté urbaine résume bien la trajectoire de montée en compétences du Grand Lyon. Le premier âge est celui des services urbains (assainissement, voirie, eau potable, ordures). Le deuxième âge est celui de l'aménagement urbain marqué notamment par le projet 2010 sur lequel nous reviendrons rapidement plus bas. Le troisième âge est celui du développement global ; économique, social, culturel et environnemental⁴¹.

³⁶ F. Desage et D. Guéranger, *op. cit.*, p. 33.

³⁷ C. Polère, « 1966 : une loi impose une Communauté urbaine à Lyon. Des débats très riches dans l'agglomération », Millénaire 3, DPDP/Grand Lyon, Source: http://www.millenaire3.com/fileadmin/user_upload/syntheses/La_creation_des_Communautes_urbaines.pdf

³⁸ L. Briel, *op. cit.*, p. 27.

³⁹ S. Biarez, *op. cit.*, p. 86.

⁴⁰ L. Briel, *op. cit.*, p. 27

⁴¹ Cette formule est reprise par Patrick Lusson, responsable de la mission puis directeur de la prospective et de la stratégie d'agglomération du Grand Lyon de 1997 à 2005. Source : blog des 40 ans du Grand Lyon. URL :

Pour exercer ces missions, la Communauté urbaine de Lyon est dotée d'une importante administration. Son budget pour l'année 2013 est 1 935,2 millions d'euros. Les recettes sont principalement issues des dotations de l'État (26%), de la fiscalité (30%), d'autres ressources diverses telles que des taxes locales (20%) et de l'emprunt (20%)⁴². Près de 4 700 agents travaillent pour le Grand Lyon, qu'ils soient titulaires de la fonction publique territoriale ou contractuels.

Enfin le Grand Lyon se caractérise comme beaucoup de Communauté urbaine par le fait qu'il existe une tradition de dialogue et de partenariat avec différents acteurs sur le territoire (acteurs économiques et institutionnels de type chambres de commerce et d'industrie) et qu'il délègue une partie de ses compétences sectorielles à des organismes extérieurs. C'est le cas notamment des transports en commun ; le Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (SYTRAL) est l'autorité organisatrice des transports et élabore le Plan de Déplacements Urbains, mais c'est aussi le cas pour le stationnement, le logement social, etc. Enfin en matière d'urbanisme, le Grand Lyon se repose largement sur l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, qui est une structure associative qui regroupe 35 partenaires à vocation d'intérêt général : collectivités territoriales, Etat, syndicats mixtes, chambres consulaires, etc. qui définissent ensemble son programme de travail. Elle est notamment partenaire du Grand Lyon dans l'élaboration du PLU-H.

b) Une Communauté urbaine volontariste et avant-gardiste en matière de planification urbaine : la prospective au service de l'action urbaine

Après « l'âge des services urbains », à partir de la fin des années 1970, la Communauté urbaine de Lyon, va progressivement monter en compétence et développer une vision stratégique d'agglomération en matière de planification urbaine. L'impulsion va être donnée par une nouvelle génération d'élus autour de F. Collomb, Président de la Communauté de 1976 à 1989. Dès 1977 le nouvel exécutif de la COURLY « entend faire de l'institution communautaire un acteur de premier plan du développement de l'agglomération. La première marche à gravir sera celle de l'urbanisme en donnant à la COURLY les moyens d'exercer véritablement les compétences qu'elle détient dans ce domaine d'intervention décisif. » « La constitution de compétences de maîtrise d'ouvrage au sein de la Communauté urbaine sera très progressive : amorcée au début des années 1980 avec l'urbanisme opérationnel, elle se

<http://www.40ans.grandlyon.com/?p=1594#respond>

⁴² Source : site de la Communauté urbaine de Lyon. URL : <http://www.grandlyon.com/Budget.4629.0.html>

poursuivra jusque dans les années 1990 en s'élargissant à l'urbanisme réglementaire et aux grandes politiques urbaines (habitat, déplacements, etc.). »⁴³

Au-delà de la prise de compétence orchestrée par les lois de décentralisation, le Communauté urbaine se distingue par un volontarisme et même un enthousiasme politique fort et rassembleur autour de l'ambition de renouveler les pratiques de la planification urbaine. J. Moulinier, Vice-président de la Communauté de 1989 à 2001 et premier Président du conseil de développement à sa création en témoignage ; « il y a avait à ce moment-là une opposition et une majorité à la Communauté urbaine, mais sur les grands projets d'aménagement et de développement urbain, il s'est créé un consensus et puis un dynamisme qui était en même temps assez convivial et amical autour des outils qu'on s'était créés, autour de cette équipe d'élus qui a travaillé sur ces grands questions-là »⁴⁴.

Plusieurs éléments illustrent ce dynamisme : la transformation de l'« Atelier municipal d'urbanisme » en « Atelier d'urbanisme de la Communauté urbaine » avant même que l'EPCI ait les pleines compétences pour élaborer les documents d'urbanisme. Cet atelier deviendra l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise. Des projets urbains novateurs et importants sont lancés par la Communauté : le réaménagement du quartier de Gerland, des projets autour des berges et des fleuves, les premières démolitions des grands ensembles aux Minguettes, etc.⁴⁵

La Communauté urbaine s'illustre notamment par la préparation de « Lyon 2010 », le nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise, elle « sera l'une des premières à s'engager dans cette voie ». « La démarche 'Lyon 2010' sera ainsi la première concrétisation d'une volonté d'envisager l'avenir de l'agglomération au travers d'un 'projet' de développement. Les démarches ultérieures – Millénaire3, Lyon 2020 et SCOT – viendront actualiser ce projet et ajouter leur pierre à la construction d'un véritable modèle lyonnais de prospective urbaine. »⁴⁶

Les années 1980 autour notamment du projet « Lyon 2010 » sont marquées par des expériences participatives nouvelles menées par l'Agence d'urbanisme en matière de planification urbaine qui s'impose comme « un lieu d'expertise mais également d'interface et de dialogue avec la société locale ». L. Combe cite à ce titre trois expériences ; les Comités consultatifs d'urbanisme, la Commission Permanente de l'Habitat Social (CPHS) et le projet

⁴³ Source : blog des 40 ans du Grand Lyon. URL : <http://www.40ans.grandlyon.com/?p=1876>

⁴⁴ Source : blog des 40 ans du Grand Lyon. URL : <http://www.40ans.grandlyon.com/?p=1878>

⁴⁵ Sources : vidéos réalisées à l'occasion des 40 ans du Grand Lyon. URL : <http://www.millenaire3.com/L-urbanisme-au-Grand-Lyon-1959-2009.958.0.html>

⁴⁶ Source : blog des 40 ans du Grand Lyon. URL : <http://www.40ans.grandlyon.com/?p=2227>

« Lyon 2010 », mais relativise grandement le caractère démocratique et ouvert de ces scènes qui sont avant tout des espaces de partage d'expertises et de ressources⁴⁷.

Ces dynamiques préfigurent en 1997 la naissance de la prospective au Grand Lyon. Au moins deux temps forts peuvent être cités ; la démarche « Millénaire 3 » qui, sous l'impulsion de R. Barre, a mené à la création d'une mission puis d'une Direction de la prospective devenue en 2010 l'actuelle Direction de la prospective et du dialogue public (DPDP). Celle-ci portait une vision de la prospective participative. C'est notamment dans cette dynamique qu'a été créé le conseil de développement. L'ingénierie d'accompagnement du conseil est assurée depuis sa création par la Mission participation citoyenne, un des quatre pôles qui compose actuellement la DPDP.⁴⁸ Un poste de permanent est dédié à l'animation des travaux du conseil auquel s'ajoute un stagiaire chaque année.

J.-L. Molin, Direction adjoint de la DPDP résume : « Millénaire 3 a donc incarné, au Grand Lyon, la montée en puissance d'une pensée sociétale et systémique ainsi que l'affirmation de la valeur partenariale dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques ».⁴⁹

Enfin, « Lyon 2020 » est une des dernières démarches majeures de prospective dans laquelle il s'agit de mettre en forme « une vision métropolitaine qui devait à la fois montrer la cohérence des différentes stratégies sectorielles portées par le Grand Lyon, inscrire l'avenir de l'agglomération lyonnaise dans le territoire beaucoup plus vaste de la métropole Lyon-Saint-Etienne, et énoncer les valeurs et les emblèmes sur lesquels le territoire peut fonder la construction de son avenir. »⁵⁰

c) Le contexte et les enjeux de la révision du PLU-H pour la Communauté urbaine de Lyon

Le 16 avril 2012 le Conseil communautaire du Grand Lyon a voté la mise en révision générale du PLU actuel qui date de 2005 et deviendra le PLU-H⁵¹. Sans prétendre faire le tour des enjeux de cette révision, nous en esquisserons les contours qui relèvent de différents ordres.

⁴⁷ L. Combe, *op. cit.*, p. 210-216.

⁴⁸ Les quatre pôles qui composent actuellement la DPDP : Marketing public, Edition, Veille et recherche et Participation citoyenne.

⁴⁹ J.-L. Molin, « La prospective au défi de l'action publique. Réflexions à partir de l'expérience du Grand Lyon », Millénaire 3. URL : http://www.millenaire3.com/fileadmin/user_upload/textes/Prospective_au_GL_JLMolin.pdf

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Par commodité de langage et parce que c'est le choix fait par la Communauté urbaine elle-même nous parlerons de « révision du PLU-H », même si en réalité il s'agit de la révision du PLU qui deviendra le PLU-H.

Cette démarche comporte tout d'abord des enjeux d'ordre réglementaire. La délibération de mise en révision du PLU-H prise par le Conseil communautaire présente les deux éléments majeurs motivant la mise en révision du PLU actuel :

« 1 - La loi portant "engagement national pour l'environnement" (Grenelle II) du 12 juillet 2010, qui fixe au 1er janvier 2016 la date à laquelle l'ensemble des PLU devront intégrer ses nouvelles dispositions normatives.

Cette loi fait évoluer le contenu du PLU, notamment au travers :

- d'un renforcement de la prise en compte des objectifs de développement durable par la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la préservation et la restauration des continuités écologiques, l'utilisation économe des espaces naturels, l'amélioration des performances énergétiques, la diminution des obligations de déplacements, le développement des transports en commun et la limitation de la consommation d'espace,
- de la conception d'un urbanisme global par l'harmonisation des outils de planification.

Le PLU tient lieu de programme local de l'habitat (PLH).

2 - Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) de l'agglomération lyonnaise, avec lequel le PLU doit entretenir une relation de compatibilité, a été approuvé le 16 décembre 2010. Le SCOT fonde le développement de l'agglomération à l'horizon 2030 sur la mise en œuvre de 3 choix politiques : développement résidentiel et économique, solidarité sociale et territoriale, environnement comme moteur du développement. »⁵²

La délibération précise également que la révision du PLU-H doit permettre une traduction des objectifs des politiques sectorielles de la Communauté urbaine et des documents de référence en matière ; de développement économique, d'habitat (Programme Local de l'Habitat adopté en 2007), de déplacements (Plan de Déplacements Urbains datant de 2005), développement durable (Plan Climat Energie, etc.).

On voit ici que la révision du PLU-H du Grand Lyon est donc motivée par ;

- la nécessité de mettre en conformité le PLU avec le nouveau cadre législatif national (loi Grenelle II et compatibilité avec le SCOT) d'une part ;
- la nécessité d'élaborer et de mettre en œuvre un « projet d'agglomération » en faveur d'une plus grande cohérence entre les politiques sectorielles et en poursuivant les grands objectifs de l'agglomération d'autre part.

Ceux-ci sont cités dans la délibération : contribuer à « l'attractivité et au rayonnement métropolitain », « renforcer le dynamisme économique de l'agglomération pour assurer la création de richesse et d'emplois », « développer une agglomération accueillante, solidaire et équilibrée pour répondre aux besoins de tous ses habitants », « relever les défis environnementaux et améliorer le cadre de vie pour la santé et le bien être des habitants ».

⁵² Délibération de la Communauté urbaine accessible en ligne : <http://www.grandlyon.com/delibs/pdf/ConseildeCommunaute/2012/04/16/DELIBERATION/2012-2934.pdf>

La révision du PLU-H comporte donc également des enjeux d'ordre politique, dont on peut considérer que l'élaboration d'un projet d'agglomération fait partie.

C'est en effet un projet majeur pour la Communauté urbaine qui, si elle n'en est pas à son premier PLU intercommunal, se doit de gérer les relations avec les différentes communes qui la composent. Si la révision générale du PLU-H est bien portée par le Grand Lyon, des temps de travail et des espaces de dialogue entre l'équipe Grand Lyon en charge de la révision du PLU-H et les communes sont prévues. Parmi les temps officiels, on peut citer notamment les Conférences Locales des Maires qui sont des espaces de dialogue organisés entre les communes d'un même bassin de vie, le territoire de l'agglomération étant découpé en neuf bassins de vie. Les réunions publiques et leur préparation sont également des moments d'échanges sur le sujet entre les élus locaux et services communaux et la Communauté urbaine.

Cette révision générale du PLU-H s'inscrit en outre dans un contexte politique particulier avec le projet de loi de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » en discussion dans les assemblées parlementaires en juin 2013. Celui-ci prévoit notamment la fusion du Grand Lyon et du Département du Rhône sur le territoire de l'actuelle Communauté urbaine qui deviendrait une collectivité territoriale de plein droit d'un nouveau genre : « la Métropole de Lyon » avec des compétences élargies. Il prévoit également un nouveau rôle pour les Conférences Locales des Maires évoquées précédemment, qui pourraient être « consultées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques de la métropole »⁵³. On peut imaginer que cette perspective crée un contexte de dialogue particulier avec les élus locaux.

Enfin, on peut citer un dernier ordre d'enjeu : managérial et technique. La révision du PLU-H est une démarche de longue haleine pour la Communauté puisqu'elle a démarré officiellement en avril 2012 au moment de son annonce officielle et se poursuit jusqu'à fin 2015, comme en témoigne la Directrice générale adjointe au Développement Urbain en séance plénière du conseil de développement : « la révision du PLU-H est une entreprise au long cours et un chantier d'une ampleur considérable »⁵⁴.

Elle mobilise un nombre conséquent de techniciens du Grand Lyon et de l'Agence

⁵³ Projet de loi soumis à l'Assemblée nationale. Source : site de l'Assemblée nationale. URL : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1120.asp>

⁵⁴ Extrait du compte rendu de la séance plénière du conseil de développement d'adoption de la contribution sur la révision du PLU-H, le 29 mai 2013. Ce compte rendu n'étant pas encore validé, il ne figure pas pour l'instant sur le site du conseil de développement, mais y sera disponible très prochainement. URL : <http://www.grandlyon.com/Les-seances-plenieres.1388.0.html>

d'urbanisme. Le rythme des réunions publiques lors desquelles la Communauté urbaine présente les premiers contours du projet dans chaque commune ou arrondissement qui composent l'agglomération peut en témoigner. Au cours du premier semestre 2013 : 66 réunions publiques ont été prévues, mobilisant systématiquement des élus ainsi que des techniciens en charge du pilotage du projet de révision du PLU-H.

Un défi technique s'ajoute du fait de l'introduction d'une nouvelle échelle de référence pour l'élaboration du PLU-H : le bassin de vie. Jusqu'alors, le PLU-H était élaboré sur la base de deux échelles de référence : l'agglomération pour garantir une vision d'ensemble de ses objectifs et la commune pour en permettre une déclinaison opérationnelle. Désormais, le bassin de vie, regroupement de communes correspondant au périmètre des Conférences Locales des Maires, fera également référence.

d) La concertation organisée par la Communauté urbaine sur la révision du PLU-H

Pour organiser la concertation avec différents publics (acteurs locaux, acteurs institutionnels, grand public notamment), les communes ou EPCI en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme sont relativement libres. Les modalités de la concertation réglementaire, soit celle fixée par le code de l'urbanisme (article L300-2), sont limitées à : concertation avec les personnes publiques associées, débat en conseil municipal deux mois avant l'arrêt du projet de PLU sur les orientations du Projet d'aménagement et de développement durable (une des pièces majeurs du PLU), projet soumis à une enquête publique pendant un mois. Le PLU adopté doit ensuite être tenu à la disposition du public.

La Communauté urbaine de Lyon a défini les modalités de la concertation qu'elle allait mener sur ce projet dans la délibération du Conseil communautaire de mise en révision du PLU-H, que l'on peut qualifier de concertation *a minima*. Il s'agit en effet essentiellement d'information : campagne d'affichage et information régulière auprès du grand public par le biais d'un site internet dédié⁵⁵, mise à disposition à l'Hôtel de Communauté, dans les communes et les arrondissements de dossiers de concertation et de cahiers de concertation, engagement sur la tenue d'une réunion publique par commune et arrondissement au minimum. Pour faire part de leur avis à la Communauté urbaine, les citoyens pourront donc s'exprimer sur le site internet dédié, sur les cahiers de concertation, à l'occasion des réunions publiques ou lors de réunions d'échanges et de concertation dont les

⁵⁵ Site « ma ville à venir ». URL : <http://blogs.grandlyon.com/mavilleavenir/>

modalités ne sont pas définies précisément ; celles-ci « se tiendront tout au long de la procédure. Elles pourront être générales ou thématiques, concerner différentes échelles du territoire et s'adresser à différents types de public. »⁵⁶

Au-delà de ces modalités d'information et de concertation limitées sur lesquelles le Grand Lyon s'est engagé puisque celles-ci font l'objet d'une délibération communautaire, d'autres scènes de dialogue ont été mises en place. Une concertation a été organisée avec les professionnels de l'immobilier et de l'habitat sous forme d'ateliers thématiques, des temps de rencontres avec les services de l'Etat, la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) notamment⁵⁷. Enfin, la Communauté urbaine a saisi le conseil développement pour qu'il apporte sa contribution à la révision du PLU-H.

Les communes et arrondissements de Lyon sont libres d'organiser des débats avec leurs habitants, par le biais des conseils de quartier notamment. Ce qu'un certain nombre de communes comme Lyon, Villeurbanne ou encore Saint-Priest ont choisi de faire.

⁵⁶ Délibération de la Communauté urbaine accessible en ligne. URL :

<http://www.grandlyon.com/delibs/pdf/ConseildeCommunaute/2012/04/16/DELIBERATION/2012-2934.pdf>

⁵⁷ Sources : site « ma ville à venir ». URL : <http://blogs.grandlyon.com/mavilleavenir/plu-h/le-deroulement-de-la-concertation/> et lettres d'information du PLU-H internes au Grand Lyon, archivées par la Mission participation citoyenne.

II. Le conseil de développement, acteur incontournable de la concertation sur des enjeux d'agglomération ?

Si la saisine du conseil de développement du Grand Lyon n'a pas été inscrite parmi les modalités de concertation que s'est fixée la Communauté urbaine dans la délibération de révision du PLU-H, celle-ci a toutefois semblé relativement naturelle. Le conseil de développement s'impose en effet pour plusieurs raisons comme un acteur incontournable de la concertation, voire l'acteur principal de la concertation à l'échelle de l'agglomération avec la société civile et les citoyens sur cette démarche de révision du PLU-H.

Ces éléments qui situent le contexte de l'association du conseil de développement à la révision du PLU-H nous permettent d'appréhender la nature des relations que le conseil de développement entretient avec l'institution Grand Lyon d'une part ainsi que son rapport à l'urbanisme et la planification urbaine d'autre part.

a) Le conseil de développement : « vivier » de la société civile lyonnaise pour la Communauté urbaine ?

On a vu précédemment que la création des conseils de développement s'inscrivait dans une volonté de répondre à la critique récurrente du déficit démocratique dans les intercommunalités. C'est la première instance pérenne de dialogue avec les citoyens et la société civile créée à l'échelle intercommunale. La loi LOADDT sera suivie par la loi Vaillant en 2002 et la loi sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées de 2005 créant respectivement les Commissions Consultatives des Services Publics Locaux et les Commissions Intercommunales d'Accessibilité. A côté de ces instances réglementaires de participation, les intercommunalités organisent des scènes *ad hoc* de concertation grand public sur les projets d'aménagement qui prennent la forme d'ateliers de concertation ou de réunions publiques.

Au Grand Lyon, la création du conseil de développement en 2001 prend place dans la dynamique de la démarche Millénaire 3 qui entend développer une « prospective participative ». Le conseil de développement apparaît alors comme la scène privilégiée pour « initier le dialogue entre élus et la société civile » à l'échelle de l'agglomération. Contrairement aux autres scènes de concertation mentionnées précédemment qui ont un objet précis (un projet d'aménagement) ou une approche spécifique (l'accessibilité ou la qualité des services publics), le conseil de développement est la seule instance pérenne à cette échelle qui

a vocation à porter une vision généraliste.

Trois missions principales ont été confiées au conseil de développement du Grand Lyon :

- « - participer à l'élaboration de la stratégie d'agglomération et des futures politiques communautaires ;
- être force de proposition ;
- être développeur de débat public, en ouvrant régulièrement ses portes et en allant à la rencontre du plus grand nombre pour démultiplier les débats qui ont lieu au sein de son assemblée. »⁵⁸

Le conseil de développement se compose de 270 membres, répartis en 6 collèges⁵⁹ dont deux, « citoyens et volontaires » et « représentation territoriale des habitants » témoignent d'une volonté de faire participer des habitants non représentants d'une structure associative ou institutionnelle.

Si les situations sont très diverses selon les territoires, les conseils de développement ont globalement depuis leur création suivi le « parcours de l'institutionnalisation » « avec la validation de [leurs] caractéristiques par des délibérations du conseil communautaire, la production de normes et procédures avec des règlements intérieurs [leur permettant de] s'inscrire directement dans le fonctionnement de la communauté urbaine de rattachement et d'en faire pleinement partie »⁶⁰. Cette institutionnalisation progressive s'expliquerait par une recherche permanente des bonnes postures à adopter pour rendre cette instance la plus utile et légitime aux yeux de la collectivité. Dans l'ouvrage coproduit par la Coordination nationale des conseils de développement⁶¹ et le CERTU, *10 ans des conseils de développement : la société civile en mouvement*⁶², plusieurs compétences sont reconnues aux conseils de développement, notamment ; « la capacité à mener leur propre expertise » et à « à produire une connaissance spécifique par l'expertise d'usage », ainsi qu'une capacité à « saisir les évolutions sociétales et les logiques territoriales ».

Les vocations mêmes des conseils de développement et leur parcours semblent les mener

⁵⁸ Présentation de l'instance sur le site du conseil de développement du Grand Lyon. URL :

<http://www.grandlyon.com/Presentation.1382.0.html>

⁵⁹ Les 6 collèges : acteurs économiques et organisations socioprofessionnelles et syndicales, organismes publics et assimilés, vie associative, représentation territoriale des habitants, citoyens volontaires, personnalités qualifiées. Source : site du conseil de développement du Grand Lyon. URL :

<http://www.grandlyon.com/Composition-et-fonctionnement.1385.0.html>

⁶⁰ L. Briel, *op. cit.*, p. 32.

⁶¹ La CNCD est un réseau regroupant plus de 60 conseils de développement de France qui œuvre pour la promotion de participation citoyenne et la mobilisation de la société civile.

⁶² CERTU, *Dix ans de conseils de développement, la société civile en mouvement*, Lyon, Les Editions du CERTU, 2010, p. 35, pp. 133-141.

assez naturellement à participer à l'élaboration des projets de territoire.

Enfin, le parcours propre du conseil de développement du Grand Lyon l'a amené à gagner une certaine reconnaissance. C'est ainsi aujourd'hui l'instance qui « bénéficie du plus de visibilité à l'intérieur et à l'extérieur de la communauté urbaine. C'est d'ailleurs ce qui est souhaité par le Grand Lyon, puisque la délégation de G. Claisse est intitulée ainsi : Vice-président en charge de la participation citoyenne, du conseil de développement et de la relation avec les usagers »⁶³. Ce dernier témoigne de l'apport de ceux qu'il appelle les « experts engagés du conseil de développement »⁶⁴ :

[Sur la révision du PLU-H] « je sais pas ce qu'il en sortira, mais c'est bien le rôle d'aiguillon, de point d'appui, de relai du CdD⁶⁵... On voit bien certains élus qui utilisent le CdD pour mettre à l'agenda, s'appuyer, trouver des relais, pour porter... »⁶⁶

b) La construction d'une « culture commune » sur l'urbanisme au sein du conseil de développement

L'association du conseil de développement à la démarche de révision du PLU-H s'inscrit également dans la poursuite de ses travaux et contributions précédentes.

L'objectif même de la saisine telle que formulée par les élus et services qui ont préparé le courrier de saisine, document officiel de référence signé par les élus à l'origine de la « commande politique » auprès du conseil de développement », est ainsi posé :

« Nous souhaitons associer aujourd'hui le conseil de développement à cette démarche afin qu'il décline à l'échelle des bassins de vie, les diverses réflexions et propositions issues de ses contributions antérieures, notamment dans le cadre de l'élaboration du SCOT : le vivre ensemble, l'acceptabilité de la densité par les citoyens, l'habitat pour tous, la sobriété énergétique, la présence de la nature en ville, les politiques de déplacement, l'agriculture péri-urbaine, etc. »

C'est donc dans la continuité de ses travaux précédents que le conseil est amené à se prononcer sur la révision du PLU-H. Il est prévu dans le courrier de saisine que ses travaux viendront « enrichir le diagnostic et les enjeux du projet de territoire à l'échelle des bassins de vie »⁶⁷. C'est en effet sur les grandes orientations du PLU-H que le conseil est sollicité, contenues dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), un document qui détaille le projet politique et stratégique pour le territoire.

⁶³ L. Briel, *op. cit.*, p. 48.

⁶⁴ Extrait de l'entretien réalisé avec le Vice-président à la participation citoyenne du Grand Lyon.

⁶⁵ CdD : Conseil de développement.

⁶⁶ Extrait de l'entretien réalisé avec le Vice-président à la participation citoyenne du Grand Lyon.

⁶⁷ Source : courrier de saisine du conseil de développement, en annexe.

En effet le conseil de développement a produit pas moins de huit contributions sous différents formats à la réflexion sur le SCOT entre 2007 et 2011, notamment au travers d'entrées thématiques spécifiques : sur la culture, les sports et loisirs sportifs, le vieillissement, la densité et ses conditions d'acceptation. Il a également travaillé sur d'autres documents majeurs pour la Communauté urbaine comme le Projet Stratégique Agricole et de Développement Rural (PSADER), le Plan Energie Climat, le Plan de Déplacements Urbains (PDU), etc. Enfin, plus récemment, il a travaillé sur la nature en ville à la demande de M. David également et afin d'amorcer la réflexion sur la révision du PLU-H.

L. Combe a d'ailleurs souligné le caractère « cumulatif » de ses différents travaux formant une suite logique⁶⁸.

Une rhétorique de la continuité semble légitimer l'association du conseil de développement à la révision du PLU-H. Celle-ci est notamment le fait des élus ainsi que de l'ingénierie d'accompagnement du conseil et figure parmi les premiers arguments employés pour justifier la saisine du conseil de développement. Lors de la séance plénière du conseil de développement lors de laquelle la saisine sur la révision du PLU-H a été annoncée officiellement, le 30 mai 2012, l'élue en charge du PLU et du SCOT rappelle la qualité des travaux précédents du conseil.

« Le Conseil de développement a produit de nombreuses contributions thématiques relevant de la « qualité urbaine », notamment dans le cadre de l'élaboration du SCOT. Martine David prend de nouveau la publication concernant la densité comme exemple de contribution synthétique, claire et de grande qualité. »⁶⁹

La réflexion autour de la révision du PLU-H avait donc vocation à mobiliser un ensemble de connaissances et d'idées déjà formulées par le conseil de développement et à les décliner sur le territoire de l'agglomération. Elle implique donc l'existence d'une culture commune au sein du conseil de développement autour de l'urbanisme et des grands enjeux urbains. Pour G. Claisse c'est même une des raisons principales qui a permis au conseil de développement à travailler sur la révision du PLU-H :

« le travail du CdD sur le PLU-H est quelque part le résultat d'un travail qui s'est consolidé dans l'idée depuis quand même pas mal d'années au sein du CdD et on

⁶⁸ L. Combe, *op. cit.*, pp. 456-457.

⁶⁹ Compte rendu de la séance plénière du conseil de développement du 30 mai 2012. Source : http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/Seance_pleniere/2012/20120530_cdd_pleniere_cr.pdf

aurait pu envisager ce travail de cette manière s'il n'y avait pas eu cette capitalisation au CdD »⁷⁰.

La durée de l'engagement d'une partie des membres du conseil de développement dans l'instance et particulièrement d'un « noyau dur » constitué des membres les plus actifs et assidus aux réunions, accrédite la thèse de la construction d'une « culture commune ». En effet lors du dernier renouvellement du conseil de développement en 2010, plus de 40% de ses membres ont souhaité continuer à y participer et en font donc partie depuis au moins 6 ans⁷¹.

Enfin, il semble important de signaler une spécificité du conseil de développement liée à son Président J. Frébault qui rend encore plus naturelle la mobilisation de l'instance sur des enjeux de planification urbaine. Ce dernier, Président du conseil depuis 2006, s'illustre par le fait qu'il ait mené carrière dans l'urbanisme et en partie dans l'agglomération lyonnaise. Il a ainsi notamment été à l'origine de la création de l'Agence d'urbanisme et instigateur du projet phare « Lyon 2010 ». On peut estimer que cette appétence du Président du conseil de développement pour le sujet, figure locale et nationale dans le monde de l'urbanisme, a pu participer fortement de la mobilisation de ses membres sur la révision du PLU-H. D'autant plus que la place du Président y est centrale ; à l'extérieur, il joue un rôle d'incarnation du conseil de développement, à l'intérieur, il joue un rôle majeur dans la mise en mouvement de ses membres. L. Briel avait ainsi démontré la « forte présidentialisation de l'instance » et le rôle du Président dans la tendance au « mimétisme institutionnel », reprenant les codes et règles du jeu de l'institution de rattachement et notamment dans le processus de « fabrique du consensus » ainsi que dans la posture, « entre animation et dirigisme »⁷².

Sur la démarche de révision du PLU-H l'omniprésence du Président est évidente puisqu'il a largement orchestré l'ensemble de la démarche (en témoignent sa présence à l'ensemble des différents groupes de travail qui se sont constitués pour cette démarche ; la manière dont il a organisé et mobilisé différents type de « ressources » ; sa préoccupation permanente et quasiment obsessionnelle de « ne pas être crédible »). Nous aurons l'occasion d'y revenir dans la troisième partie.

⁷⁰ Extrait de l'entretien avec le Vice-président à la participation citoyenne du Grand Lyon.

⁷¹ Le taux de renouvellement global a été de 58%, avec une grande différence entre les structures (associations, acteurs économiques, organismes publics) renouvelée à hauteur de 35% et les personnes (représentants territoriaux, citoyens volontaires et personnalités qualifiées) renouvelés hauteur de 85%. Source : rapport d'activité pour l'année 2010 du conseil de développement. URL :

http://www.grandlyon.com/fi/leadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/rapport_annuel/20110322_cdd_ra_2010.pdf

⁷² L. Briel, *op. cit.*, p. 58-60.

c) Une démarche de travail majeure pour le conseil de développement

Un certain nombre de signaux indiquent que la démarche de travail sur la révision du PLU-H a été un chantier majeur pour le conseil de développement. Lors de la séance plénière du conseil où la contribution finale a été adoptée, G. Claisse « insiste sur l'exceptionnelle qualité de la contribution du conseil de développement »⁷³. En « *off* », il ajoute même que « c'est probablement une des meilleures contributions que le conseil ait fait »⁷⁴.

C'est une démarche d'un nouveau genre puisqu'à la différence des précédentes elle implique une connaissance fine des territoires à une échelle jusqu'alors peu appréhendée par le conseil de développement : les bassins de vie. Sur les neuf bassins de vie qui composent l'agglomération, six ont été retenus par le Président du conseil.⁷⁵ Un appel à participation lancé par les services et le Président du conseil a permis de mobiliser près de 90 personnes répartis dans six « groupes de travail territorialisés », une configuration de travail inédite. Ceux-ci se sont réunis entre septembre 2012 et mai 2013. Un groupe de pilotage a également été constitué par des membres repérés par les services et le Président du conseil de développement, des participants volontaires pour assurer l'animation des séances de travail ainsi qu'un travail de préparation des séances avec les services.

Cette démarche s'illustre donc notamment par le nombre important de membres du conseil mobilisés, mais aussi de techniciens du Grand Lyon et d'Agence d'urbanisme⁷⁶, une méthode de travail construite sur mesure ainsi que par un rythme de travail intense. En neuf mois, plus de quarante séances de travail ont été organisées.

Une autre originalité de la démarche tient au fait que contrairement aux démarches classiques du conseil où le temps officiel de rendu de la contribution finale se fait à l'occasion d'une séance plénière du conseil en présence des élus concernés et « commanditaires », cette fois-ci le temps de restitution de la contribution s'est fait en plusieurs étapes. Le conseil de développement a ainsi eu droit à un temps de présentation dans les Conférences Locales des Maires dédiées à la révision du PLU-H. Le Président du conseil ainsi que quelques autres membres ont ainsi eu l'occasion de présenter leurs travaux sur les bassins de vie directement

⁷³ Extrait du compte rendu de la séance plénière du conseil de développement d'adoption de la contribution sur la révision du PLU-H, le 29 mai 2013.

⁷⁴ Affirmation de G. Claisse avant le démarrage de la séance plénière du 29 mai 2013.

⁷⁵ Le choix du nombre de bassin de vie sur lequel le conseil de développement a travaillé a fait l'objet d'un désaccord entre les services de la Mission participation citoyenne et le Président du conseil de développement. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans le chapitre 5.

⁷⁶ Nous y reviendrons plus en détail dans la troisième partie.

auprès des élus concernés⁷⁷.

Les moyens et ressources mobilisés pour accompagner cette démarche témoignent également de son ampleur. En termes de ressource humaine tout d'abord un poste de renfort a été octroyé à la Mission participation citoyenne entièrement dédié à l'accompagnement de cette démarche. Celle-ci a également coûté pratiquement la moitié du budget du conseil de développement ; près de 67 000 euros sur les 150 000 euros de budget annuel⁷⁸. Ces dépenses comprennent notamment ; l'assistance rédactionnelle⁷⁹, les frais de restauration à l'occasion des déjeuners de travail, les frais de transport à l'occasion des visites des bassins de vie, la création de plateformes collaboratives en ligne, etc. Afin de faciliter les échanges entre les membres entre les séances, et anticipant un rythme de travail lourd, l'équipe d'accompagnement a choisi d'expérimenter l'ouverture de plateformes collaboratives en ligne⁸⁰.

Enfin, le type de rendu pour cette démarche se distingue des précédentes puisqu'en plus d'une contribution synthétique des propositions du conseil par bassin de vie et des propositions transversales sur la révision du PLU-H, l'équipe d'accompagnement a produit à partir des visites de terrain du conseil de développement et de sa contribution des documents « Escales dans les bassins de vie de l'agglomération » présentant les territoires et quelques propositions marquantes pour le conseil de développement, sur un registre narratif se voulant plus sensible et libre.

Conclusion du chapitre 1

Ce premier chapitre nous a permis de présenter le cadre de notre étude ; la démarche de révision du PLU-H du conseil de développement du Grand Lyon et en même temps d'introduire un certain nombre d'éléments de contexte et d'analyse que nous pourrions mobiliser dans la suite de la réflexion.

Les éléments de contexte sur la mise en révision du PLU-H du Grand Lyon ont ainsi été l'occasion de cerner les grandes caractéristiques des communautés urbaines et de prendre la

⁷⁷ A l'exception de Lyon et Villeurbanne, une Conférence des Maires un peu spécifique qui ne s'est pas réunie au cours du premier semestre 2013.

⁷⁸ Source : budget du conseil de développement, archivé par la Mission participation citoyenne.

⁷⁹ L'équipe d'accompagnement du conseil de développement a recours à un prestataire extérieur pour rédiger les compte rendu et se charge des relectures et validations par les personnes concernées afin d'assurer la fiabilité des informations.

⁸⁰ L'accès à ces plateformes est réservé et soumis à une identification. URL : <http://affinitiz.net/space/cdd>

mesure de leur montée en puissance mais aussi de leurs faiblesses structurelles en matière de régulation démocratique et politique, ainsi que les spécificités de notre cas d'étude notamment liées à son histoire dans le domaine de la planification urbaine.

Du fait du rôle que joue ce type de dispositif de dialogue avec la société civile et de ses vocations, mais aussi du fait de son parcours propre d'institutionnalisation et de la visibilité qu'il a acquise au sein de la Communauté urbaine de Lyon, le conseil de développement apparaît comme un acteur naturel et de premier plan dans la concertation sur la révision du PLU-H.

Chapitre 2. Choix méthodologiques

Après la présentation de notre terrain d'étude, cette deuxième partie est l'occasion de présenter les outils d'analyse que nous avons mobilisés.

La problématique de notre étude autour des ressorts de la participation citoyenne à la « fabrique de ville » dans le cadre d'une démarche de concertation organisée par la collectivité sur la révision d'un document d'urbanisme, nous invite à questionner les « attitudes participatives » des personnes mobilisées et à les mettre en lien avec les cadres du débat tels que nous les avons posés. A savoir ; le cadre institutionnel présenté dans le chapitre 1 et le cadre conceptuel sur le processus de « fabrique de la ville » que nous poserons dans la deuxième partie du mémoire.

Pour ce faire, nous avons choisi de nous centrer sur les participants au débat, soit les membres du conseil de développement et d'interroger leurs motivations, façons et stratégies de se mobiliser ainsi que leurs perceptions des cadres du débat, au travers de différentes techniques d'enquête classiques des sciences sociales, que nous voulons complémentaires ; observation participante (I), enquête qualitative au travers d'entretiens avec les participants (II), enquête quantitative au travers d'un questionnaire (III).

Les données produites grâce à ces outils seront mobilisées et mises au regard de notre problématique et des hypothèses de départ autour d'un sentiment de dépossession des participants au débat face aux enjeux de « fabrique de la ville », que l'on suppose pouvoir expliquer par le fait d'une part que le processus de « fabrique de la ville » lui-même est difficilement saisissable et d'autre part par le cadre même du débat dans lequel sont pris les participants : le conseil de développement, son rôle et son fonctionnement interne.

I. L'observation participante

La première technique d'enquête qui est également celle qui nous a amené à formuler nos hypothèses est l'observation participante. J'ai en effet été amenée à suivre et participer à l'animation des travaux du conseil de développement du Grand Lyon pendant un an et huit mois, de septembre 2011 à avril 2013, en tant que stagiaire pour les huit premiers mois puis chargée de mission participation citoyenne à la DPDP . J'étais, pendant la période considérée pour notre terrain, soit de mai 2012 à mai 2013, chargée du pilotage opérationnel de la démarche du conseil de développement sur la révision du PLU-H, une mission qui implique

l'animation interne des travaux du conseil et un travail d'interface avec l'institution Grand Lyon notamment avec les services et élus en charge du projet de révision du PLU-H.

L'observation participante est fréquemment utilisée pour étudier les dispositifs participatifs⁸¹ tant c'est un outil riche permettant d'avoir une vue complète du terrain étudié et des différents acteurs en présence (citoyens, techniciens, élus). Pour ma part, cette expérience m'a permis d'être au cœur des rouages institutionnels entre le conseil de développement et le Grand Lyon mais aussi une grande proximité avec le fonctionnement interne du conseil et les jeux d'acteurs qui s'y déroulent.

Cette technique nous semble tout autant fondamentale pour l'objet étudié que délicate. Fondamentale car elle nous a permis d'avoir accès à l'ensemble des matériaux mobilisés pour la démarche et de saisir celle-ci dans son intégralité, comme processus continu et ininterrompu et non comme une série de temps « officiels » qui sont ceux des réunions. Nous distinguerons ainsi deux types de matériaux que nous pourrions mobiliser ;

- les matériaux issus directement des séances de travail du conseil de développement, qui correspondent aux temps collectifs avec les participants à la démarche : compte rendu des réunions des groupes de travail, contributions et documents « escales dans les bassins de vie », réunions des groupes de pilotages pour préparer les séances, commentaires et publications sur les plateformes collaboratives d'échanges ;
- les matériaux « *off* » qui correspondent au suivi et à l'animation globale de la démarche, comprenant notamment les temps intermédiaires entre les séances de travail du conseil de développement (les différents temps d'échanges informels et/ou ponctuels entre l'équipe de la Mission participation citoyenne et les différents acteurs impliqués dans la démarche ; en particulier avec le Président du conseil de développement du fait de la proximité créée de fait, mais aussi avec d'autres participants à la démarche, avec les techniciens du Grand Lyon et de l'Agence d'urbanisme ou encore les élus).

Ce travail de prise de note qui se veut ponctuel et nécessairement sélectif, de type notes ethnographiques, à chaud pendant le temps d'observation participante nous permet ;

- de formuler des hypothèses de départ et participe ainsi de la construction des techniques d'enquête ainsi qu'à l'exploitation des résultats ;

⁸¹ C'est une des méthodes utilisées pour un certain nombre de travaux que nous avons mobilisés dans ce premier chapitre, c'est le cas notamment de A. Faure et P. Teillet, L. Combe, L. Briel, etc.

- de cerner des postures individuelles, des jeux de pouvoir entre participants, les stratégies individuelles dans le collectif en interne au conseil de développement ;
- d'avoir accès à des informations « *off* » sur le processus, notamment sur les relations qui se jouent entre des membres du conseil de développement et l'institution Grand Lyon : des informations significatives en termes de postures et positionnement du conseil de développement.

Cette technique nous semble tout aussi délicate car elle implique d'une part un retour analytique sur des situations vécues et de sortir de la subjectivité des relations interpersonnelles, d'autre part elle implique une certaine agilité au moment de la prise de contact avec les participants enquêtés du fait de mon changement de posture.

Pour éviter autant que possible ces deux types d'écueil, le matériau issu de ces temps d'observation participante sera, à chaque fois que cela sera rendu possible, mis en relation avec d'autres matériaux et données issus des autres techniques d'enquête utilisées pour ne le mobiliser de manière isolée que ponctuellement. Si j'ai pu mener un travail d'observation participante tout au long de la période considérée pour notre étude, j'ai en revanche choisi d'attendre la fin de ma mission au Grand Lyon pour réaliser mes enquêtes qualitatives et quantitatives.

II. Les entretiens avec les participants à la démarche du conseil de développement sur la révision du PLU-H

J'ai en effet choisi de démarrer les entretiens avec les participants début juin 2013 afin de marquer une coupure entre ma mission d'accompagnement des travaux du conseil de développement et mon temps de travail de recherche, un temps utile car favorisant une prise de recul réflexive et dépassionnée, et me permettant de clarifier mon positionnement aux yeux des personnes enquêtées.

Lors de la prise de contact comme lors de l'entretien, j'ai adopté une posture visant à entrer dans « l'intimité affective et conceptuelle »⁸² des personnes enquêtées, tout en leur garantissant l'anonymat des propos,⁸³ afin de favoriser la création d'un climat de confiance et

⁸² J.-C. Kaufmann, *L'entretien compréhensif*, Paris, Nathan, 1996, p. 51.

⁸³ Les retranscriptions intégrales des entretiens ne figurent pas consécutivement en annexe de ce mémoire car le contenu ne permet pas de garantir l'anonymat des enquêtés. Ils sont cependant disponibles pour des besoins de vérification d'ordre méthodologique. L'anonymat a été garanti pour les 11 membres du conseil de développement mais n'est pas utile ni nécessaire pour les propos du Vice-président à la participation citoyenne

de confiance. Cette posture semblait également la plus logique et naturelle après avoir côtoyé les enquêtés en tant que membre de l'équipe d'accompagnement du conseil de développement.

J'ai ainsi réalisé douze entretiens semi-directifs, avec une grille de questionnement similaire mais déclinée différemment en fonction du déroulement de l'entretien et de l'enquêté, d'une durée de 30 minutes à 1h15. J'ai interrogé quasiment exclusivement des membres du conseil de développement ayant participé à la démarche de révision du PLU-H, la problématique de notre travail invitant à se focaliser sur le point de vue des participants à la démarche.

Onze entretiens ont donc été réalisés avec des participants à la démarche du conseil de révision du PLU-H. Le choix des personnes enquêtées a pu être fait grâce à l'observation participante qui nous permet de cerner les différents types d'acteurs à partir de deux critères principaux :

1. Le degré de proximité avec les problématiques de l'urbanisme et du développement territorial, correspondant principalement à des éléments de parcours de la personne : collègue d'appartenance au sein du conseil de développement, activités et vie professionnelle, thématiques de prédilection) ;

2. Le degré d'intégration au conseil de développement, définissant une posture d'« *insider* » ou d'« *outsider* » au sein de l'instance et défini d'après les critères suivants : membre ou non du Bureau du conseil de développement⁸⁴, durée de la participation au conseil, membre du groupe de pilotage ou non de la démarche PLU-H, positionnement par rapport au collectif et occasion de faire entendre une parole dissonante ou non.

Ces deux critères ne permettent pas à proprement parler d'établir une typologie, mais sont des variables significatives pour fournir des éléments d'explication aux « attitudes participatives » constatées⁸⁵.

L'étude du comportement d'un individu dans une organisation, son degré d'adhésion et sa réaction face aux cadres qu'elle fixe, nous renvoie aux approches utilitaristes développées en

dans la mesure où c'est bien son regard sur le conseil de développement du fait de son statut d'élu qui nous intéresse.

⁸⁴ « Le Bureau accompagne le Président du conseil de développement afin de proposer, valider et arbitrer les grandes orientations et l'organisation des travaux du conseil de développement. » Extrait du rapport d'activité 2012 du conseil. URL :

http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/rapport_annuel/20130405_cdd_ra_2012.pdf

⁸⁵ Un graphique réalisé à titre indicatif illustre la diversité des profils des personnes interrogées, placées sur un axe « *insider* » / « *outsider* ». Il figure en annexe.

économie et en sociologie des organisations, en particulier au modèle de A. Hirschman et son idéal-type des réactions au mécontentement. Pour celui-ci il existe trois réactions possibles d'un individu face au mécontentement : la défection (« *exit* ») soit la fuite de l'organisation, la protestation (« *voice* ») soit la tentative de changer le système marquée par une entrée en conflit, la loyauté (« *loyalty* ») soit la fidélité⁸⁶. G. Bajoit développe le modèle d'A. Hirschman en déclinant le dernier type de réaction en deux réactions distinctes : la loyauté, soit rester dans le système et y participer activement, et l'apathie, soit rester dans le système et y participer de manière passive⁸⁷. Ce modèle pourra s'avérer éclairant pour la suite de nos travaux.

Ces différents entretiens nous permettent de cerner ;

- les motivations personnelles des participants, leurs rapports au sujet, les ressources qu'ils mobilisent d'une part ;
- leurs rapports et positionnement dans le collectif qu'est le conseil de développement d'autre part.

Enfin, j'ai également interrogé le Vice-président à la participation citoyenne du Grand Lyon, G. Claisse, principalement dans l'objectif d'avoir sa vision d'ensemble sur le fonctionnement du conseil de développement, la manière dont l'instance appréhende les questions d'urbanisme et ses rapports avec l'institution Grand Lyon. Le matériau issu de cet entretien a essentiellement été mobilisé dans le premier chapitre.

III. L'enquête quantitative large auprès des membres du conseil de développement

La troisième technique d'enquête mobilisée relève de l'outil quantitatif. Il s'agit d'un questionnaire dont la grille des questions a également été construite sur la base des hypothèses de départ et de l'observation participante. Pour favoriser une diffusion large du questionnaire, nous avons choisi d'utiliser l'outil gratuit *Google Drive* et d'envoyer par mail un lien vers le questionnaire. La garantie d'anonymat des réponses a été posée dans un court texte introductif au questionnaire.

Ce questionnaire dont les axes de questionnement sont assez similaires à ceux utilisés pour les

⁸⁶ G. Bajoit, article « Exit, voice, loyalty... and apathy. Les réactions individuelles au mécontentement », *Revue française de sociologie*, n° 29-2, 1988, pp. 328.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 326.

entretiens semi-directifs vise à compléter cette approche qualitative par une vue d'ensemble des membres du conseil de développement et de leurs attitudes vis-à-vis des cadres du débat (le conseil de développement et le sujet, la révision du PLU-H). Il s'adresse ainsi à l'ensemble des membres du conseil de développement sollicités par l'équipe de la Mission participation citoyenne et le Président du conseil pour participer à la démarche soit : les membres titulaires et suppléants ainsi qu'une sélection des membres associés telle qu'établie par le Président et les services⁸⁸. Au total, l'enquête a été adressée à 327 personnes. Le taux de réponse est de 25,7% (84 répondants). Le questionnaire se compose de deux parties dont une partie est commune à tous les répondants alors que la seconde s'adresse uniquement aux personnes qui ont participé à la démarche de révision du PLU-H du conseil de développement. Il est également demandé aux enquêtés s'ils étaient pilotes ou non de la démarche.

Les questions sont construites autour des éléments suivants ;

- différentes conceptions du conseil de développement, de son rôle et différentes stratégies individuelles d'implication dans l'instance ;
- différents degrés de compréhension et d'acceptation des enjeux de la révision du PLU-H ;
- positionnement par rapport à la démarche du conseil de développement sur la révision du PLU-H et motivations de ce positionnement ;
- sentiment de compétences et « expertises » mobilisés.

Conclusion du chapitre 2

Ce deuxième chapitre a été l'occasion de présenter en détail la méthodologie choisie, les trois techniques d'enquête et les différentes postures qu'elle implique : passer de l'observation participante, de l'enquête « discrète », à une posture assumée d'enquêteur, au risque de passer à côté de certains éléments ou de certaines cibles.

On retiendra ainsi les principales limites de nos outils (limites esquissées plus haut pour ce qui

⁸⁸ Le nombre de membres titulaires est fixe et encadré par délibération du Conseil communautaire, en revanche le conseil de développement reste relativement ouvert à des participations ponctuelles d'autres personnes, volontaires, repérées par des membres ou par la Mission participation citoyenne. Ceux ci deviennent alors « membres associés » et représentent un « vivier » de près de 80 personnes. Source : rapport d'activité 2012 du conseil de développement. URL : http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/rapport_annuel/20120323_cdd_ra_2011.pdf

concerne l'observation participante) :

- une difficulté perçue lors de quelques entretiens à aller plus avant dans la confiance, une retenue de la part de certaines personnes interrogées. Ce biais dans l'entretien peut s'expliquer par le fait de mon changement de posture et de ma proximité avec l'objet étudié ;
- la sous-représentation dans les réponses à l'enquête des personnes qui n'ont pas participé à la démarche du conseil de révision du PLU-H. Parmi les répondants, 66% ont participé à la démarche, alors que sur les 327 personnes auxquelles le questionnaire s'adresse, seules 27,5% ont effectivement participé à la démarche. On peut imaginer que ce biais se double d'une sous-représentation des personnes les moins investies dans le conseil de développement.

Enfin il nous semble important de signaler que nous avons pris le parti de focaliser l'étude sur les participants au conseil de développement, mais que nous aurions pu également choisir le point de vue des élus ou des techniciens du Grand Lyon et de l'Agence d'urbanisme pour connaître leurs perceptions du conseil de développement au regard du sujet soumis au débat.

Conclusion de la première partie

La démarche du conseil de développement du Grand Lyon sur la révision du PLU-H semble être un terrain riche pour notre problématique puisqu'il invite à un double questionnement autour des ressorts de la participation citoyenne sur un sujet complexe, la planification urbaine, et dans un cadre contraint, un dispositif de participation citoyenne institutionnalisé. Les techniques d'enquête mobilisées nous permettent d'interroger et de cerner des « attitudes participatives » qui se déclinent au regard des cadres du débat.

Cette première partie nous a permis de présenter le cadre de notre étude et la méthodologie choisie, et ainsi d'introduire un certain nombre de concepts qui seront repris et développés par la suite. De la présentation de la Communauté urbaine de Lyon et du contexte de mise en révision du PLU-H nous retiendrons notamment les tendances suivantes :

- la fabrique du consensus dans les intercommunalités et la faiblesse de la régulation politique et démocratique ;
- la multiplication des partenariats et des délégations de compétences dans l'exercice de leurs compétences.

Celles-ci posent plusieurs questions pour la suite de notre réflexion dans la deuxième partie, autour de la garantie d'une cohérence d'ensemble et de la lisibilité de l'action publique territoriale, ainsi qu'autour des possibilités de réinvestir des scènes de régulation politique et démocratique.

De la présentation du conseil de développement et du contexte qui l'a amené naturellement à travailler sur la révision du PLU-H, nous retiendrons notamment le « mimétisme institutionnel » entre le conseil et la Communauté urbaine, la construction d'une culture commune et l'existence d'un « noyau dur » de membres en particulier autour du Président du conseil dont le rôle d'impulsion est décisif dans la mise en mouvement du collectif. Au cours de la démarche de réflexion du conseil de développement, un certain nombre d'éléments ont constitué des points de conflits ou de tensions entre le Président du conseil de développement et la Mission participation citoyenne, sur lesquels nous aurons également l'occasion de revenir au cours de la troisième partie.

L'ensemble de ces caractéristiques et tendances pointées dans le premier chapitre ne sont pas sans conséquences sur la manière dont les membres du conseil participants à la démarche de révision du PLU-H se sont saisis du sujet.

PARTIE 2 / LA « FABRIQUE DE LA VILLE » : LANGAGE TECHNIQUE, ENJEU POLITIQUE

Cette deuxième partie est dédiée à une présentation du cadre conceptuel dans lequel s'intègre notre réflexion sur les ressorts de la participation citoyenne à la « fabrique de la ville » et plus précisément notre analyse des « attitudes participatives » des membres du conseil de développement du Grand Lyon sur la révision du PLU-H.

L'objectif est donc de présenter les principales caractéristiques, tendances, et les grands courants d'analyse de la « fabrique de la ville » dans le cadre intercommunal puisque c'est le cadre privilégié dans lequel s'exercent les compétences en urbanisme, et que c'est celui auquel ont *in fine* affaire les participants à une réflexion sur les grands enjeux urbains.

Il est important dans cette introduction de préciser que l'analyse du fait urbain est divisée en au moins deux courants majeurs. Pour les résumer, nous nous permettons d'emprunter la formule utilisée dans la présentation d'un projet scientifique de l'Université de Lyon sur « la ville néolibérale : une thèse crédible ? »⁸⁹ :

« On voit s'affronter deux types de théories sans, loin s'en faut, que cet affrontement soit toujours explicite : celles d'inspiration néo-marxiste qui font le pari d'une évolution globale des référentiels des politiques urbaines vers un référentiel néo-libéral commun qui percolerait dans la grande majorité des politiques urbaines ; celles d'inspiration néo-institutionnaliste qui, tout en reconnaissant l'effet structurant du capitalisme, considèrent que celui-ci, loin d'être unifié, est tributaire de systèmes locaux de règles, de conventions et de normes. »

Il nous semble nécessaire de faire rapidement état ici du débat sur la « fabrique de la ville » et de ses enjeux, sous l'angle choisi d'une tension entre technicisation et primauté d'une logique fonctionnelle d'une part et politisation d'autre part, et en interrogeant derrière les possibilités d'appropriation collective des grands enjeux urbains.

Cette tension est notamment mise à jour par J. Habermas qui dénonce la « technocratie [qui] contribue à réduire les questions politiques à des problèmes techniques »⁹⁰. Ainsi, « le politique est moins conçu comme une recherche des finalités des actions humaines mais de

⁸⁹ Cette formule est extraite du texte de présentation du projet scientifique sur le site de présentation du Master *Altervilles* de l'Université Jean Monnet en partenariat avec Science Po Lyon. URL : <http://altervilles.universite-lyon.fr/colloque-septembre/la-ville-neoliberal-une-these-credibile-projet-scientifique-179766.kjsp>

Ce projet a notamment abouti à l'organisation d'un colloque les 13 et 14 septembre 2012 sur le même thème.

⁹⁰ S. Biarez, *op. cit.*, p. 115.

plus en plus comme la recherche de solutions à des questions d'ordre technique »⁹¹.

Il s'agira ici de poser le cadre théorique de la « fabrique de la ville » d'une manière large et globale, dépassant notre propre cas d'étude, mais en fournissant ponctuellement des éléments d'analyse et de contexte sur l'agglomération lyonnaise.

La « fabrique de la ville » sera posée comme processus complexe (chapitre 3) dont la lisibilité, et la cohérence en tant que projet politique peuvent faire défaut du fait notamment du nombre d'acteurs qui interviennent (I), et comme processus qui échappe en grande partie à une régulation démocratique et politique au sein des intercommunalités (II). L'approche par le concept de « gouvernance » urbaine permet de reconsidérer la « fabrique de la ville » en dépassant les logiques institutionnelles portées par les acteurs publics tout en pointant les écueils de ce nouveau mode de gouvernement (III).

Nous ferons également état dans un second temps des possibilités de réhabiliter un discours politique sur la ville (chapitre 4) au travers notamment de l'affirmation du droit à la ville et des courants de sociologies urbaines néo-marxistes (I), et des perspectives d'une réappropriation collective des enjeux urbains et du débat sur la « fabrique de la ville » (II).

⁹¹ G. Fourez, « Jürgen Habermas, La technique et la science comme 'Idéologie' », *Revue philosophique de Louvain*, n°15, 1974, p. 624.

Chapitre 3. la fabrique de la ville : le fonctionnalisme comme négation du politique ?

« La complexification des enjeux, la multiplication des échelles d'intervention et la diversification des systèmes d'acteurs tendent dès lors à assigner à la planification urbaine des objectifs de nature à la fois substantielle : définir les orientations d'un développement urbain durable, et procédurale : servir de prétexte, de support ou de cadre à la mise en place d'une gouvernance urbaine. »⁹² Si la planification urbaine est un des outils majeurs de la collectivité pour assurer une maîtrise de l'évolution de la ville, un certain nombre d'éléments dont ceux cités plus haut tendent à penser que la « fabrique de la ville » est un processus qui échappe en partie à la compréhension et à la régulation collective.

Pour les deux objectifs assignés à la planification urbaine par C. Gallez et H.-N. Maksim, on est en mesure de se demander si ceux-ci peuvent être atteints. En termes « substantiels » d'abord, la multiplication des acteurs qui interviennent dans la fabrique de la ville et le « risque d'évasion institutionnelle »⁹³ induit fait douter de la possibilité d'établir un projet de territoire lisible par le plus grand nombre et dont la mise en œuvre est maîtrisée par la collectivité. En termes de « procédure » ensuite, un certain nombre de résistances à la démocratisation du débat sur la « fabrique de la ville » et la « clôture du jeu politique intercommunal »⁹⁴ interrogent la dimension démocratique de la gouvernance de la ville et invitent à réinventer les modes de régulation politique.

I. L'action publique urbaine illisible ?

La fragmentation des acteurs intervenants dans la « fabrique de la ville » et la montée en puissance de nouveaux acteurs répondant à des impératifs de fonctionnalité du processus, semblent faire courir un risque d'« évasion institutionnelle ». Les projets des collectivités, résultats de « processus d'organisation technique divers » impliquant une multitude d'acteurs, tendraient à échapper à la maîtrise politique.⁹⁵

⁹² C. Gallez, H.-N. Maksim, « A quoi sert la planification urbaine ? Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et à Genève », revue *Flux*, n° 69, Métropolis, 2007/3, p. 49.

⁹³ S. Biarez, *op. cit.*, p. 28.

⁹⁴ F. Desage, D. Guéranger, *op. cit.*, p. 219.

⁹⁵ S. Biarez, *op. cit.*, p. 28.

a) De la multiplication des acteurs intervenant sur la ville...

En effet, de nombreux travaux et notamment ceux de S. Biarez font état de la faible lisibilité de l'action publique territoriale du fait notamment de la fragmentation des acteurs intervenants sur la ville.

Cette situation s'explique tout d'abord par la complexité de la répartition des compétences entre collectivités sur le territoire qui est le lieu de la double expression de politiques nationales et locales, à différentes échelles. Il n'est ainsi pas évident de savoir qui a la responsabilité d'un projet ou d'une politique, du fait de la complexité de la répartition des compétences entre services déconcentrés et services décentralisés, des évolutions et projets de réforme territoriale en cours, des financements croisés entre les collectivités sur certains projets et des contractualisations sur certains projets entre l'Etat et les collectivités ou EPCI, des partenariats qui se nouent entre les collectivités et l'Union Européenne, etc. Ces derniers ont tendance à accentuer encore le caractère technique et l'opacité de l'action publique⁹⁶.

En matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire sur l'agglomération lyonnaise, il faut en effet composer avec la diversité des acteurs intervenants et l'intrication des échelles de référence. A titre d'illustration, sur le territoire de l'aire métropolitaine lyonnaise se conjuguent notamment ;

- la Directive Territoriale d'Aménagement⁹⁷ de l'aire métropolitaine lyonnaise adoptée en 2007 par les services de l'Etat. Elle fixe des orientations en matière d'aménagement qui sont opposables aux SCOT et PLU locaux ;
- les Orientations régionales d'aménagement et de développement durables des territoires (ORADDT) définie en 2009 par la Région Rhône Alpes. Ce sont « les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional ». Elles ne s'articulent en revanche pas avec les SCOT et les PLU locaux⁹⁸ ;
- le SCOT qui a pour but de coordonner les différentes politiques publiques sectorielles sur un territoire, est établi par un Syndicat mixte, le SEPAL⁹⁹ et concerne le périmètre

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 25-32.

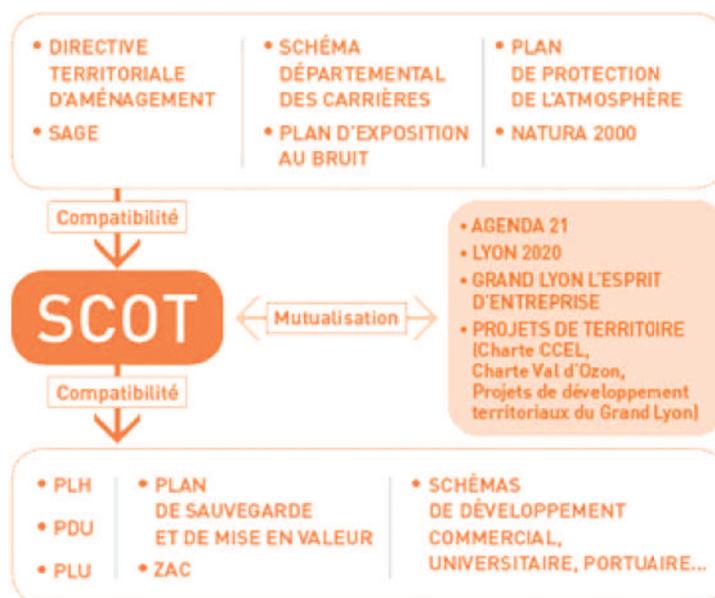
⁹⁷ Les DTA sont des documents d'urbanisme élaborés par les services de l'Etat sur des territoires identifiés comme étant à forts enjeux en matière de développement économiques, d'aménagement ou de protection et mise en valeur d'espaces naturels. Source : CERTU. URL : http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/la-dta-decryptee-par-denis-a546.html#sommaire_4

⁹⁸ Les ORADDT sont les équivalents du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire pour la Région Rhône Alpes. Source : <http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/schema-regional-d-amenagement-et-a575.html>

⁹⁹ Syndicat Mixte d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise. Site web du SEPAL :

de l'agglomération lyonnaise élargi aux territoires voisins (6 communes de la Communauté de communes de l'Est lyonnais, 5 communes de la Communauté de communes du Pays d'Ozon et aux communes de Toussieu, Marennes, Saint-Pierre de Chandieu et Chaponnay) et qui doit composer également avec les SCOT des territoires limitrophes ;

- le PLU intégrant bientôt le Programme Local de l'Habitat (PLH), qui couvre l'ensemble du territoire de l'agglomération lyonnaise et qui doit compter avec l'entrée de nouvelles communes dans la Communauté urbaine, notamment Givors et Grigny en 2007. Le PLU-H mis en révision en 2012 se décline à trois échelles principales ; agglomération, bassins de vie et communes¹⁰⁰ ;
- d'autres documents d'aménagement majeurs ; le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau élaboré par les services déconcentrés de l'Etat à l'échelle de bassins ou de groupement de bassins, des Plans de Prévention des Risques Naturels et Technologiques sur des périmètres élaborés par les services de l'Etat, etc.



Le SCOT pris dans un arsenal de documents d'aménagement du territoire. Source : site web du SCOT de l'agglomération lyonnaise. URL : <http://www.scot-agglolyon.fr/outils Scot.php>

Cette relative fragmentation des compétences en matière d'aménagement du territoire symptomatique du « mille-feuille institutionnel » français se double d'une montée en puissance d'acteurs partenaires des collectivités et EPCI. Ainsi, « deux phénomènes

<http://www.scot-agglolyon.fr/sepal.php>

¹⁰⁰ Délibération du Conseil communautaire de mise en révision du PLU-H, en annexe.

contradictoires se manifestent [...] ; des interventions classiques du pouvoir local et des formes fractionnées ou sectorielles d'intervention réduisant les possibilités d'une action publique cohérente »¹⁰¹.

Ces « formes fractionnées ou sectorielles » sont notamment le fait ;

- de nouveaux acteurs qui s'illustrent dans le champ des politiques publiques et dont l'influence augmente : les entreprises, les universités, les groupes socioprofessionnels, les chambres de commerce et d'industrie, etc.¹⁰² ;
- des scènes de dialogue et de partenariats « hybrides » entre acteurs institutionnels, publics, socioprofessionnels et éventuellement privés. Sur l'agglomération lyonnaise, l'existence de ce type de « réseaux souples et variables avec des élites ou catégories socioprofessionnelles » est marquante¹⁰³. On peut citer à ce titre, la création de l'Agence pour le Développement Economique de la Région Lyonnaise (ADERLY)¹⁰⁴ en 1974, qui une des premières agences de développement économique de ce type en France qui accompagne l'installation des entreprises sur le territoire. Elle regroupe aujourd'hui le Grand Lyon, la Chambre de commerce de Lyon, le groupement Interprofessionnel lyonnais, des syndicats, etc. On peut citer également Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise (GLEE)¹⁰⁵ qui est une scène de « gouvernance économique » regroupant la Communauté urbaine et les grands acteurs économiques du territoire ;
- des délégations de compétences successives ou le recours à des Assistants à Maitrise d'Ouvrage (AMO) pour des projets urbains ou des politiques sectorielles. Sur l'agglomération lyonnaise, on note ainsi une tendance à déléguer la gestion de projets urbains majeurs à des sociétés d'économie mixte ou des groupes privés¹⁰⁶, comme c'est le cas récemment du projet Confluence. La Communauté urbaine délègue une partie de ses compétences à des organismes extérieurs (l'eau potable, le logement social, les transports en commun, le stationnement, le marché d'intérêt national)¹⁰⁷. R. Spizzichino souligne le rôle prépondérant des « agences publiques territoriales d'urbanisme » en France¹⁰⁸. C'est le cas de l'Agence d'urbanisme pour le

¹⁰¹ S. Biarez, *op. cit.*, pp. 28-29.

¹⁰² *Ibid.*, p. 26.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 94.

¹⁰⁴ Site web de l'ADERLY : <http://www.aderly.com/compagnie-developpement-france/agence-developpement-economique-region-lyonnaise-lyon.p.49.FR.jsp>

¹⁰⁵ Site web sur l'économie du Grand Lyon : <http://www.economie.grandlyon.com/gouvernance-economie-grand-lyon-esprit-entreprise.8.0.html>

¹⁰⁶ S. Biarez, *op. cit.*, p. 95.

¹⁰⁷ Site web du Grand Lyon : <http://www.grandlyon.com/Competences.367.0.html>

¹⁰⁸ R. Spizzichino, *op. cit.*, p. 71.

développement de l'Agglomération Lyonnaise partenaire du Grand Lyon principal
Assistance à Maitrise d'Ouvrage du Grand Lyon pour la révision du PLU-H.

Ce fractionnement de l'action publique territoriale et la montée de nouveaux acteurs influents¹⁰⁹ génèrent un éloignement du projet de l'autorité publique responsable. La multitude des acteurs intervenants ainsi que les logiques de rivalités institutionnelles qu'elle induit ne semblent pas favorables à une cohérence d'ensemble de ces différentes politiques.

b) ... au risque d' « évasion institutionnelle » de l'action publique urbaine

On assisterait donc à un affaiblissement des normes et règles fixées par la collectivité menant à la création de « 'locals » diversifiés »¹¹⁰, dans lesquels l'action publique se fait par opportunité selon l'objet et les acteurs concernés. L'ambition de créer des « gouvernements d'agglomération » aurait été abandonnée au profit des « intercommunalités de projet »¹¹¹. Pour S. Biarez, « cette gestion par projet [...] n'implique pas forcément l'existence de choix globaux »¹¹².

Pour illustrer la question de la cohérence des différentes politiques urbaines notamment liée à la délégation de compétence, on reprendra l'exemple, évoqué par l'auteur citée précédemment, des transports dans l'agglomération lyonnaise. C'est le Syndicat mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (SYTRAL) qui est l'autorité organisatrice des transports sur l'agglomération et qui élabore notamment le Plan de Déplacements Urbains (PDU)¹¹³. Cette délégation de service public explique le fait que le PDU ne peut pas être intégré au PLU-H, comme le prévoyait la loi Grenelle II.

R. Spizzichino insiste également sur le manque de coordination entre acteurs institutionnels en France et notamment la « coupure entre planification urbaine et aménagement du territoire » qui « ne facilite pas les processus de planification coopératifs »¹¹⁴.

Le problème de la cohérence de l'action publique territoriale se double d'un problème d'impuissance des gouvernements locaux en matière de planification urbaine. On peut ainsi légitimement s'interroger sur le poids réel des acteurs institutionnels ou privés, partenaires des

¹⁰⁹ Nous reviendrons plus en détail dans le chapitre 4 sur le poids des logiques privées dans le processus de « fabrique de la ville ».

¹¹⁰ S. Biarez, *op. cit.*, p. 27.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 21.

¹¹² *Ibid.*, p. 27.

¹¹³ *Ibid.*, p. 95.

¹¹⁴ R. Spizzichino, *op. cit.*, p. 68.

collectivités et EPCI dans la définition des politiques publiques. Leur influence peut prendre racine dans l'éloignement du réel des collectivités, puisqu'épaulées par divers acteurs, elles ne sont parfois plus en prise directe avec le terrain sur certaines problématiques. Elles s'appuient sur des partenaires et AMO qui sont autant de « médiateurs [qui] transforment les questions posées en enjeu légitime ». Ceux-ci sont en mesure d'opérer un « nouveau recodage » du réel et ainsi d'influer grandement sur les orientations politiques¹¹⁵.

Allant dans le même sens d'une dépossession du politique, mais décrivant un processus différent, R. Spizzichino regrette la « dualité qui s'instaure parfois entre la maîtrise d'ouvrage politique et la maîtrise d'ouvrage technique ». Celle-ci peut alors acquérir « une certaine autonomie dommageable dans le processus de fabrique de la ville »¹¹⁶. Il donne une série d'arguments pour illustrer les limites à l'exercice de la planification. Il souligne notamment la « contradiction entre le temps court et forcément incertain de la mandature et le temps long et en principe sécurisant de l'aménagement urbain » et interroge la pertinence d'un urbanisme réglementaire relativement figé alors que les manières de vivre ensemble changent quant à elles rapidement¹¹⁷.

De la même manière, G. Pinson dans ses travaux sur la « gouvernance » urbaine fait également état de la « nouvelle doctrine urbanistique »¹¹⁸ autour du projet urbain qui vise à renouveler les modes de faire de la planification urbaine classique et de l'urbanisme réglementaire en partie obsolètes aujourd'hui et dont la portée est limitée. « Pour marquer le passage d'une approche spatialiste et essentiellement réactive, à une approche stratégique et proactive de la planification, les acteurs de ces processus font un recours croissant à des termes nouveaux – projets de ville, projets d'agglomération – et tendent à délaisser le terme de 'plan' »¹¹⁹. Le recours au « projet » vise également à répondre aux critiques adressées à l'urbanisme réglementaire et opérationnel comme l'incarnent les PLU en France : ce type d'urbanisme en s'enfermant dans des réglementations de l'usage des sols en vient à négliger le projet global. Ainsi il amène à négliger également la cohérence d'ensemble en « [évacuant] tout souci de composition urbaine » et en introduisant une « trop grande division du travail entre les concepteurs des règlements et les acteurs de la production concrète de la ville » ainsi

¹¹⁵ S. Biarez, *op. cit.*, p. 80.

¹¹⁶ R. Spizzichino, *op. cit.*, p. 67.

¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 68-69.

¹¹⁸ G. Pinson, *Gouverner la ville par projet*, Les Presses Sciences Po, Paris, 2009, p. 12.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 11.

que le projet politique en « [tendant] à diluer la volonté politique »¹²⁰. Dans l'analyse de G. Pinson, la « gouvernance par projet » se retrouve finalement confrontée en partie aux mêmes écueils que l'urbanisme réglementaire et la planification urbaine notamment autour du risque d'« évasion institutionnelle »¹²¹.

R. Spizzichino souligne le fait que la planification urbaine s'efface face aux projets urbains qui sont privilégiés par les élus. Ceux-ci s'inscrivent dans des logiques de court terme et sont souvent marqués par le « sceau du clientélisme urbain du marketing territorial plutôt qu'à celui du 'vivre ensemble' »¹²². Alors que le plan pourrait être l'occasion de « l'expression d'une volonté politique », la tendance est au projet urbain qui est décrit comme le lieu du compromis, de la conciliation des intérêts individuels et d'un « unanimité de façade ». L'auteur souligne en effet l'effacement des différences dans les discours sur les projets urbains qui renvoient aux mêmes valeurs et objectifs (« mixité sociale », « développement durable », etc.)¹²³.

F. Desage et D. Guéranger parlent quant à eux d'une « relative impuissance des structures intercommunales à mener des politiques planificatrices et redistributives » du fait du mode de fonctionnement consensuel et de leur incapacité à arbitrer et à hiérarchiser¹²⁴.

Nous reviendrons sur les logiques qui sous-tendent la montée en force des dynamiques de projet sur les modes traditionnels de faire de l'urbanisme dans la troisième partie de ce chapitre, au travers de la notion de « gouvernance » urbaine.

II. Faiblesses des modes de régulation politique et démocratique dans les intercommunalités

Face à la complexité de la « fabrique de la ville », du fait notamment de la multiplicité des acteurs, le « risque d'évasion institutionnelle » de l'action publique territoriale, dont on a pu prendre la mesure, pointe. Celui-ci se double d'une faible régulation politique et démocratique des intercommunalités qui connaissent un certain nombre de résistances à l'ouverture d'espaces démocratiques. Les prises de compétences successives des intercommunalités en

¹²⁰ *Ibid.*, p. 12.

¹²¹ *Ibid.*, pp. 374-381.

¹²² R. Spizzichino, *op. cit.*, pp. 69.

¹²³ *Ibid.*, pp. 70.

¹²⁴ F. Desage, D. Guéranger, *op. cit.*, p. 166.

matière d'urbanisme notamment ne se sont pas accompagnées de dispositifs démocratiques équivalents. Un certain nombre de résistances expliquent l'échec de la transformation de « l'intercommunalité fonctionnelle à la supracommunalité citoyenne »¹²⁵.

a) La « clôture du jeu politique » intercommunal

F. Desage et D. Guéranger ont consacré un ouvrage à une démonstration de la manière dont les intercommunalités et plus précisément les maires, élus communautaires, organisent la clôture du « jeu politique ». Nous retiendrons de leur analyse deux idées principales qui participent de la « confiscation de la politique » dans les structures intercommunales.

La première est la construction du « consensus communautaire », vue comme une opportunité pour les maires de fermer le jeu politique. Les arguments invoqués pour expliquer ce nouveau mode de gouvernement, notamment l'« efficacité politique » dans la prise de décision ou encore la « technicité [de leurs] domaines d'intervention » ne sont, pour les deux auteurs, pas satisfaisants¹²⁶. En réalité ce fonctionnement par consensus s'inscrit dans la suite logique des premières institutions communales et « est bien le fait, pour l'essentiel, des maires qui négocient en coulisses en s'appuyant sur un ensemble de dispositifs organisationnels *ad hoc* dédiés à la neutralisation des conflits et, plus largement, à la dépolitisation de l'action communautaire ». Celle-ci est entendue comme « le processus d'autonomisation des prises de position des élus communautaires par rapport à des lignes de clivage partisans et idéologiques préexistantes »¹²⁷.

La deuxième idée majeure qu'ils développent est l'existence de « cens cachés » de l'intercommunalité. Ceux-ci ont deux facettes ; « l'exclusion des citoyens et l'exclusion d'une partie du personnel politique »¹²⁸. Le fonctionnement des intercommunalités affaiblit les instances traditionnelles du débat politique local, notamment les conseils municipaux et les partis politiques. L'intercommunalité profiterait en effet principalement aux maires quasiment assurés d'être désignés représentants communautaires, en position favorable dans les négociations au sein de la structure intercommunale et relativement autonomes pour engager leurs communes¹²⁹. La création des conseils de développement n'a pas permis une réouverture du débat politique dans les intercommunalités : ceux-ci « furent bien loin de remettre en cause

¹²⁵ S. Biarez, *op. cit.*, p. 21.

¹²⁶ F. Desage, D. Guéranger, *op. cit.*, pp. 121-123

¹²⁷ *Ibid.*, pp. 123-124.

¹²⁸ *Ibid.*, pp. 195-196.

¹²⁹ *Ibid.*, pp. 196-206.

les logiques censitaires à l'œuvre » et, au contraire, ont tendance à reproduire les logiques des intercommunalités¹³⁰.

La défense de leurs intérêts corporatistes amènerait les maires à orchestrer la fermeture du jeu politique intercommunal, conduisant à un « désencastrement social et idéologique du jeu politique »¹³¹.

Cette approche du fonctionnement des institutions intercommunales ne fait toutefois pas l'unanimité. Une controverse universitaire qui nous semble important de relayer existe. Elle s'inscrit plus largement dans un clivage entre chercheurs sur l'approche de l'action publique locale¹³². H. Reigner consacre un article dans la revue *Métropoles*¹³³ à une réponse à F. Desage et D. Guéranger mettant en avant les limites de leur approche. Elle critique notamment le poids qu'ils donnent aux maires dans les structures intercommunales ; en « [réifiant] les maires comme catégorie homogène partageant un même intérêt corporatiste, [ils] sous-estiment les conflits internes à ce groupe, d'une part, et l'influence d'autres forces dans la structuration et le règlement de ces conflits, d'autre part »¹³⁴. Elle souligne également les limites de leur démonstration quand ils affirment que les intercommunalités sont relativement impuissantes à mener des politiques redistributives ou planificatrices¹³⁵. Elle invite pour sa part à réhabiliter et reconsidérer le poids des « enjeux socio-économiques et fonctionnels [qui] s'invitent dans le fonctionnement d'une machine communautaire faussement consensuelle »¹³⁶.

b) D'autres facteurs de résistance à la démocratisation

La contribution majeure, et bien que controversée, de F. Desage et D. Guéranger à l'analyse du fonctionnement des intercommunalités nous a permis de les appréhender comme des structures qui organisent, au travers des maires, la fermeture du « jeu politique » en interne et qui sont également peu enclines à ouvrir des scènes de débats politiques sur les enjeux auxquels elles font face.

¹³⁰ *Ibid.*, pp. 206-207.

¹³¹ *Ibid.*, p. 220.

¹³² Les auteurs font part à plusieurs reprises de leur prise de distance avec les approches par la « gouvernance » et les partenariats de l'action publique locale. C'est le cas en p. 148 notamment.

¹³³ H. Reigner, « Fabien Desage, David Guéranger, La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales », *Métropoles*, 2011/9.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 4.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 5.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 5.

D'autres facteurs de résistance « classiques » peuvent être évoqués pour expliquer la « persistance d'une 'dispense démocratique' »¹³⁷ des structures intercommunales. Pour S. Biarez, un facteur important est l'héritage d'une culture politique qui se perpétue dans les intercommunalités¹³⁸ avec notamment la consécration d'un élitisme local lié au cumul des mandats, un faible renouvellement des élus, l'installation d'une culture du consensus qui se double de la montée d'une culture gestionnaire dans les années 1980 éclipsant les clivages politiques traditionnels, etc.

Les intercommunalités échoueraient à faire vivre une citoyenneté locale qui reste « une sous-citoyenneté »¹³⁹. Celle-ci se caractérise notamment par l'absence d'élection au suffrage universel direct des élus communautaires qui éloigne les habitants des intercommunalités, la faiblesse de la presse locale, etc.¹⁴⁰ Les administrés sont donc « mis à distance » de l'intercommunalité tandis que « le brouillage des territoires comme de l'action publique accroît l'indifférence des populations vis-à-vis du politique »¹⁴¹.

Historiquement « les collectivités locales ont surtout été un moyen de mettre en œuvre la citoyenneté nationale »¹⁴², ce qui peut expliquer leur incapacité à ouvrir des espaces démocratiques sur les territoires. Pour S. Biarez, « la difficulté à penser la sphère politique est aussi ce qui explique le retrait du politique à l'origine de la neutralisation des territoires et de l'action publique, créant une incompréhension quant aux véritables enjeux »¹⁴³. Le fonctionnement par consensus et « l'aménagement de la division et du conflit » dans nos démocraties mèneraient à un « oubli du politique »¹⁴⁴.

Un véritable décalage voit donc le jour entre la montée en compétence des intercommunalités et l'éloignement de celles-ci des citoyens, qui ne seraient pas en mesure d'accéder aux « véritables enjeux » sur leurs territoires. En outre, les communes restent le lieu de la légitimité politique et l'échelle privilégiée de lecture du territoire.

Un certain nombre de freins spécifiques à l'ouverture d'un débat avec les habitants sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire peuvent également être identifiés. En premier lieu, sur le fond, on peut évoquer la présomption d'attitudes « NIMBYstes » (« *Not In My BackYard*») des participants au débat, « [contraires] à la conception républicaine de l'intérêt général », et

¹³⁷ F. Desage et D. Guéranger, *op. cit.*, p. 12.

¹³⁸ S. Biarez, *op. cit.*, pp. 104-105.

¹³⁹ F. Ascher in S. Biarez, *op. cit.*, pp. 106-107.

¹⁴⁰ S. Biarez, *op. cit.*, p. 38.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 100.

¹⁴² *Ibid.*, pp. 106-107.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 111.

¹⁴⁴ A. Caillé, in S. Biarez, *op. cit.*, p. 111.

donc peu favorable à l'engagement d'un débat largement ouvert¹⁴⁵.

L. Combe souligne également le fait que l'organisation même d'une démarche de concertation sur des documents d'urbanisme représente un véritable défi du fait notamment ;

- du cadre légal peu contraignant en matière de concertation réglementaire sur les documents d'urbanisme, soulignant la « faiblesse de l'obligation légale en matière de participation du public, malgré l'objectif de démocratisation des démarches de planification porté à travers la loi SRU » ;
- de l'échelle de ce type de document et des enjeux qu'il soulève : « enjeux relativement a-territoriaux (leur marquage spatial étant globalement schématique), grandes questions métropolitaines exigeant une capacité d'appréhension du territoire et de ses problématiques dans leur globalité... », ainsi qu'un travail d'appropriation assez exigeant donc pour les participants au débat ;
- le fait que les documents de planification soient opposables rendrait plus frileuses les intercommunalités dans le lancement de démarches de concertation du fait du « risque contentieux » : « l'élaboration de ces documents est donc entourée d'une forte précaution juridique qui contraint la production de leur contenu et limite, de fait, la possibilité d'y intégrer les recommandations issues des démarches participatives¹⁴⁶.

III. L'approche par la « gouvernance » urbaine : ouverture et fermeture du gouvernement des villes

La complexité et la fragmentation de l'action publique urbaine ouvre également de nouvelles perspectives en matière de régulation politique et démocratique, incarnées par le concept de « gouvernance » urbaine. Le renouvellement de l'approche du « gouvernement des villes » par le concept de gouvernance s'inscrit dans le courant néo-institutionnaliste en ce qu'elle invite à dépasser les seules logiques rationnelles des institutions et permet d'intégrer la diversité des acteurs intervenants sur la ville.

Le détour par ce concept nous permet tout à la fois de synthétiser et de dépasser notre appréhension de la « fabrique de la ville » au travers des grandes tendances évoquées dans ce chapitre : la complexité et le manque de lisibilité de l'action publique urbaine ainsi que la faiblesse de la régulation politique et démocratique dans les intercommunalités. Il nous amène ainsi à appréhender les tensions contraires qui s'affrontent entre ouverture et fermeture des

¹⁴⁵ L. Combe, *op. cit.*, p. 59.

¹⁴⁶ *Ibid.*, pp. 276-278.

espaces politiques dans et sur la ville, au travers d'une approche globale de la « fabrique de la ville » et du fonctionnement de ses acteurs en réseau.

Les travaux de G. Pinson seront largement mobilisés, ils nous permettent de mettre en lumière les perspectives mais aussi les limites que comporte cette approche par la « gouvernance » des villes.

a) Perspectives introduites par l'approche par la « gouvernance » : le gouvernement des villes en réseau, une invitation à démocratiser la fabrique de la ville ?

Les villes sont confrontées à deux transformations majeures, qui d'après G. Pinson, invitent à renouveler les approches de la « fabrique de la ville ». Premièrement, on assiste au « retour des villes »¹⁴⁷ qui se voient conférer un nouveau rôle dans la gouvernance des sociétés contemporaines et deviennent des acteurs politiques majeurs. Deuxièmement, des mutations profondes voient le jour dans les pratiques de l'urbanisme et de la planification urbaine avec les villes comme moteurs d'innovation dans les modes d'action collective¹⁴⁸.

On a en effet précédemment introduit au fait que le projet comme mode de fabrique de la ville tendait à supplanter les pratiques traditionnelles de l'urbanisme et de la planification, en se distinguant dans quatre domaines principaux ; « l'intégration de l'incertitude, l'organisation d'itération entre les différentes phases de l'action, le souci de la mobilisation sociale, et les modes de coordination »¹⁴⁹. Ce sont les deux derniers aspects qui nous intéressent particulièrement ici : la fragmentation des acteurs intervenant sur la ville et la dispersion des ressources induite qui rendent nécessaire de nouvelles formes de coordination entre acteurs et de nouveaux modes de régulation politique de la fabrique de la ville¹⁵⁰. L'approche par la « gouvernance » permet de dépasser le clivage traditionnel entre acteurs publics et acteurs privés et d'appréhender un nouveau mode de gouvernement urbain « en réseau ».

Si l'approche par la gouvernance ne nous donne pas d'indication *a priori* sur l'existence ou non d'une tendance à la démocratisation des modes de gouvernement des villes, en mettant en lumière des modes nouveaux de mobilisation de ressources et de coordination entre acteurs, elle semble inviter à reconsidérer et réinventer de nouvelles formes de régulation politique et

¹⁴⁷ En référence à l'ouvrage de P. Le Galès, *Le retour des villes européennes. Société urbaine, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Science Po, Paris, 2003.

¹⁴⁸ G. Pinson, *op. cit.*, p. 10.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 14.

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 14, 15.

démocratique de la fabrique de la ville. Ainsi, pour G. Gourgues, « la gouvernance qualifie donc un contexte qui doit être mis en cohérence et intégré, entre autres, par une réinvention de la démocratie et de la participation »¹⁵¹. Dans sa thèse sur le « consensus participatif » il interroge les portées de la « gouvernance urbaine » sur les théories de la démocratie locale qui font l'objet de deux types d'interprétations :

« La première, l'interprétation pessimiste, est très proche des théories de la post-démocratie, qui voient l'avènement de l'idée de gouvernance comme la substitution des anciennes autorités représentatives par des réseaux souples de politiques publiques gérant les problèmes de manière décloisonnées et partenariales, diluant par-là même le contrôle citoyen et la responsabilité (*accountability*) de la décision politique. La seconde, l'interprétation optimiste, met l'accent sur l'ouverture et l'inclusion des réseaux de gouvernance, permettant une pluralité et une délibération au cœur des processus de décision. »¹⁵²

b) Les leçons de l'approche par la « gouvernance » : confirmation d'une fermeture des scènes politiques dans et sur la ville

D'un point de vue « méthodologique », on a vu que l'approche par la gouvernance urbaine permettait d'acter la fragmentation des acteurs de la fabrique de la ville et invitait ainsi à porter un nouveau regard sur les modes de gouvernement de la ville, au travers de la notion de réseau. On a également vu que les transformations à l'œuvre en matière de planification urbaine et d'urbanisme, notamment au travers des projets, semblaient tendre naturellement vers une plus grande coordination et de nouveaux modes de mobilisation d'acteurs intervenants dans la fabrique de la ville.

Cependant G. Pinson relève que des questionnements persistent autour de la « gouvernance par projet » et sur sa portée. Des questionnements divisent en effet à deux niveaux : sur le « degré de nouveauté des pratiques en matière d'urbanisme et de planification urbaine que les vocables de 'projet de ville' et de 'projet urbain' subsument »¹⁵³ ainsi que sur les « transformations en termes idéologiques et d'objectifs de l'action publique urbaine que recouvre le passage du plan au projet »¹⁵⁴.

Il semble donc nécessaire de faire un état rapide des prises de position des auteurs sur la question de la « gouvernance urbaine » et de ses incidences en matière de régulation politique

¹⁵¹ G. Gourgues, « Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises », thèse de doctorat PACTE – CNRS, 2010, p. 117.

¹⁵² Ces deux types d'interprétation des conséquences de l'avènement de la « gouvernance urbaine » qui nous permettent de faire état de la controverse qui existe autour des liens entre « gouvernance » et démocratisation, ont été identifiés par deux auteurs s'inscrivant dans un courant néo régionaliste ; H. Heinelt et D. Kubler. *Ibid.*, p. 115.

¹⁵³ G. Pinson, *op. cit.*, p. 16.

¹⁵⁴ G. Pinson, *op. cit.*, p. 17.

et démocratique.

Le concept de « gouvernance » trouve un certain nombre de détracteurs notamment au sein du courant de sociologie urbaine néo-marxiste. La principale critique porte sur le fait qu'en dépit du fonctionnement souple en réseau annoncé par le concept de « gouvernance », les gouvernements urbains restent en réalité l'apanage d'une élite. La « gouvernance par projet » n'aurait donc pas empêché le maintien et même le renforcement d'une élite dans le processus de « fabrique de la ville ». R. Spizzichino s'inscrit dans cette tendance. Pour lui, la « gouvernance » comme réponse à la faiblesse de la régulation politique et démocratique n'est pas crédible. Elle apparaît comme un « mot magique », « un concept providentiel par les institutions publiques en crise démocratique » qui « a été vite instrumentalisé [...] pour conforter le pouvoir des instances dirigeantes tout en faisant semblant d'élargir le plus largement possible les circuits de décision »¹⁵⁵.

Dans le même esprit, G. Gourgues fait référence à B. Jouve pour qui « la gouvernance [qui se trouve] comme affectée d'une définition messianique de l'avènement d'un nouvel ordre politique, doit être confrontée à la réalité sociologique du maintien des cadres du gouvernement »¹⁵⁶.

S'il ne manque pas de rappeler tout l'intérêt de l'approche par la gouvernance urbaine, G. Pinson fait largement état des limites qu'elle implique en termes de mobilisation d'une diversité d'acteurs. Le processus de « fabrique de la ville » mobilise en réalité des acteurs de manière sélective : « l'ouverture du jeu s'est limitée aux acteurs et groupes porteurs de ressources pour l'action publique urbaine »¹⁵⁷. De la même manière, les dynamiques de projet conduisent à « marginaliser les catégories populaires » du fait des « nouvelles stratégies de légitimation des élus urbains »¹⁵⁸, davantage tournées vers la production et traduction de politiques urbaines plutôt que vers l'instauration d'un climat de dialogue avec les groupes sociaux les plus marginalisés, qui apparaissent comme les oubliés de l'action publique urbaine (on y reviendra dans le chapitre 4). Finalement, ces dynamiques n'ont pas permis de créer « des espaces publics urbains »¹⁵⁹.

La « gouvernance urbaine » comme avènement d'un nouveau mode de régulation politique et

¹⁵⁵ R. Spizzichino, *op. cit.*, p. 78.

¹⁵⁶ G. Gourgues, *op. cit.*, p. 122.

¹⁵⁷ G. Pinson, *op. cit.*, p. 381.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 388.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 374.

démocratique de la ville serait donc de la poudre aux yeux ?

La conclusion de G. Pinson à ce titre est éclairante puisqu'il détermine deux niveaux de considération. En termes de « *policies* », soit de « production des politiques urbaines », les dynamiques de projet et les modes de gouvernances qu'elles impliquent ont véritablement permis de « reconstruire une capacité d'action collective » aux villes, au sein d'une élite urbaine. En termes de « *politics* » en revanche, soit de « mobilisation politique et de compétition démocratique », les masses urbaines sont isolées et exclues du processus de production des politiques urbaines. Il note enfin, une déconnexion croissante entre ces deux niveaux, « *policies* » et « *politics* »¹⁶⁰, qui laisse présager « une dérive oligarchique des systèmes de gouvernance urbaine »¹⁶¹.

Conclusion du chapitre 3

Ce troisième chapitre nous a permis de mieux cerner la complexité du processus de « fabrique de la ville », principalement au travers du cadre institutionnel auquel il est rattaché : la collectivité et des leviers d'action publique (planification urbaine, urbanisme) dont elle dispose pour maîtriser le développement urbain. Il a ainsi été l'occasion d'appréhender les limites et les évolutions des outils traditionnels et institutionnels de « fabrique de la ville » ainsi que la faiblesse des scènes politiques et démocratiques des intercommunalités. Pour S. Biarez, les systèmes locaux seraient ainsi fonctionnels mais les choix politiques seraient devenus opaques¹⁶². Le processus de « fabrique de la ville » semble être à l'image du cadre dans lequel il se réalise.

L'approche par la gouvernance nous a quant à elle permis de dépasser le cadre institutionnel pour appréhender un processus intégré de « fabrique de la ville » qui fonctionne toutefois à deux vitesses ; c'est un processus souple, relativement ouvert et intégratif au sein d'une élite urbaine, mais hermétique au reste de la population et en particulièrement éloigné des populations traditionnellement exclues du débat public.

La « fabrique de la ville » apparaît donc comme un processus dont la complexité, le caractère fonctionnel et le cadre institutionnel même dans lequel il s'exerce amènent à le déconnecter des espaces traditionnels de régulation politique et démocratique.

¹⁶⁰ *Ibid.*, pp. 373, 374. Pour l'ensemble des références et citations de ce paragraphe.

¹⁶¹ *Ibid.*, p. 406.

¹⁶² Biarez, *op. cit.*, p. 25.

Chapitre 4. Réhabiliter un discours politique sur la ville ; « l’affirmation du droit à la ville »

La faiblesse de la régulation politique et démocratique du processus de « fabrique de la ville » tend donc à éloigner les citoyens, « usagers » de la ville, des espaces où se décident les orientations du développement urbain. Les dynamiques institutionnelles à l’œuvre mènent en effet à accroître « la séparation entre le monde politico-administratif et un monde vécu [...] par les groupes sociaux et les individus »¹⁶³. D’autant plus que la tendance est à la « technicisation excessive sur des sujets qui concernent en fait la vie quotidienne »¹⁶⁴. Dans ce contexte, la question de la possibilité pour les habitants de s’approprier un espace dont l’évolution semble leur échapper se pose. Elle fait naître le risque d’un décalage entre les aspirations et souhaits des citoyens et les évolutions que connaissent leur environnement, leur lieu de vie.

C’est précisément la mesure de ce décalage que nous voulons prendre ici et, derrière, le potentiel de « surgissement du politique » dans le débat sur la « fabrique de la ville ». Car en effet un certain nombre d’éléments tendent à montrer que la clôture annoncée du débat politique sur la « fabrique de la ville » n’est pas définitive. Nous conviendrons du fait que rien n’est politique en soi mais que tout l’est potentiellement : « ce qui est ‘politique’ ou ce qui ‘ne l’est pas’ [...] n’est donc pas commandé par la nature des objets mais résulte de luttes de classement »¹⁶⁵.

Ce quatrième chapitre sera dédié à une réflexion autour du « retour du politique » dans les débats sur la ville, au travers du courant de sociologie urbaine néo-marxiste et de l’affirmation d’un « droit à la ville », ainsi que les perspectives ouvertes par une réappropriation collective des enjeux urbains et du débat sur la « fabrique de la ville ».

I. « Le droit à la ville » ; la re-politisation des enjeux urbains

« Le droit à la ville » affirmé et revendiqué en mars 1968, soit deux mois à peine avant les mouvements sociaux de mai 68, par le philosophe et sociologue H. Lefebvre, apparaît comme symbolique de tout un courant de pensée nouveau sur la ville. Il s’inscrit en effet dans le

¹⁶³ S. Biarez, *op. cit.*, p. 71.

¹⁶⁴ R. Spizzichino, *op. cit.*, 84.

¹⁶⁵ F. Desage, D. Guéranger, *op. cit.*, p. 146.

courant de la sociologie urbaine émergente en France qui affirme la nécessité de sortir d'une vision technocratique et fonctionnelle de l'urbanisme et de considérer l'urbain dans toute sa complexité. Il s'inscrit aussi et surtout dans une approche critique, néo-marxiste, du monde qu'il s'attache à appliquer à l'espace¹⁶⁶ qui n'est pas neutre mais doit être appréhendé comme « la projection au sol des rapports sociaux »¹⁶⁷. Son œuvre résonne toujours fortement aujourd'hui dans différentes analyses du poids des logiques privées et marchandes dans l'organisation urbaine et sociale.

a) Aux origines de la pensée politique du fait urbain

Sans prétendre résumer ici l'approche de la ville de H. Lefebvre et la sociologie urbaine critique, nous en détaillerons les principaux apports au regard de notre réflexion autour de la possibilité de « retour du politique » dans l'approche de la ville et de ses évolutions.

A ce titre l'œuvre de H. Lefebvre semble centrale. Elle s'inscrit dans une double lignée : celle de la sociologie urbaine française émergente et du marxisme.

C'est à partir des années 50 pendant la période de reconstruction d'après-guerre qui a vu l'émergence de nouvelles formes d'urbanisme (grands ensembles, villes nouvelles et rénovation urbaine notamment) que naît la sociologie urbaine française autour notamment de P.-H. Chombart de Lauwe. Il se distingue du courant de l'École de Chicago autour de « l'écologie urbaine » qui fait alors référence en la matière, et qui use de la métaphore entre environnement humain et naturel. Il ouvre la voie en France à un urbanisme plus humain et moins dogmatique en s'élevant contre « un urbanisme qui néglige totalement les structures sociales [...], concluant à la nécessité de ne pas laisser l'organisation de l'espace urbain à la planification ou aux disciplines de l'urbanisme »¹⁶⁸. Les études de H. Coing sur les projets de rénovation urbaine à Paris et leurs conséquences sociales iront dans le même sens¹⁶⁹.

Le second héritage incontournable des travaux de H. Lefebvre, et après lui de la sociologie urbaine critique, c'est le marxisme et son engagement politique au parti communiste. Il s'inscrit ainsi clairement dans « une sociologie à vocation militante »¹⁷⁰, ne « [se limitant pas] à interpréter le monde mais souhaitant le transformer »¹⁷¹. Son ouvrage *Le droit à la ville* apparaît comme un manifeste où l'auteur assume pleinement son engagement politique et

¹⁶⁶ L. Costes, *op. cit.*, p. 49.

¹⁶⁷ R. Spizzichino, *op. cit.*, p. 90.

¹⁶⁸ L. Costes, *op. cit.*, p. 22.

¹⁶⁹ *Ibid.*, pp. 22-23.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 7.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 3.

invite même à une « lutte à la fois sociale, scientifique et culturelle ». Ces travaux, d'après L. Costes, « posent inévitablement la question du rapport entre science et politique »¹⁷².

Dès la fin du 19^e siècle, Marx et Engels avaient introduit à l'idée que la spéculation sur le prix du foncier et du logement était elle-même entretenue par le système capitaliste et l'Etat qui étaient complices¹⁷³. H. Lefebvre va plus loin en systématisant une analyse spatiale des rapports sociaux et des conflits de classe qui s'imposent dans l'espace. Conscient du caractère majeur de l'urbanisation en France et des transformations sociales que ce phénomène implique, il impose l'urbain comme objet d'étude à part entière. Urbanisation et industrialisation étant interdépendants, pour changer la ville et les rapports sociaux qui s'y expriment, il faut changer le mode de production capitaliste ; « ce sont les systèmes de production et d'échanges résultant du système capitaliste qui déterminent les évolutions de la ville et des territoires, ainsi que les modes de vie qui vont avec »¹⁷⁴. Par le « droit à la ville », H. Lefebvre invite tout à la fois à une réappropriation collective de l'espace et de l'analyse de la ville et de ses enjeux. L'urbanisme rationnel et dogmatique « poursuit une stratégie de classe [...] et contribue de ce fait à perpétuer le capitalisme ». Il induit une ségrégation socio-spatiale et « [dépossède] le citoyen de son emprise créatrice sur la ville »¹⁷⁵. H. Lefebvre aspire à réaffirmer l'idée d'une « ville œuvre » sur l'idée d'une « ville produit », « qui renvoie non pas à une référence esthétique mais à l'idée d'appropriation de l'espace et du temps où la dimension humaine y trouvera sa place »¹⁷⁶. Cette réappropriation collective de la ville passe par un renouvellement des connaissances sur la ville, la création d'un programme de recherche dédié, mais aussi par une stratégie politique pour « faire société urbaine »¹⁷⁷. Pour l'auteur, trois révolutions sont nécessaires : une « révolution économique » pour faire primer les besoins sociaux des hommes sur les logiques de rentabilité, une « révolution politique » pour construire une nouvelle « démocratie civile » et enfin une « révolution culturelle » pour amener l'individu à s'approprier le temps et l'espace¹⁷⁸.

H. Lefebvre en appelle donc à une mise en mouvement pour construire un projet urbain global. L'influence de son œuvre, « latente », « en filigrane » et « transversale » se retrouve d'après L.

¹⁷² *Ibid.*, pp. 48-49.

¹⁷³ R. Spizzichino, *op. cit.*, p. 90.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 97.

¹⁷⁵ L. Costes, *op. cit.*, pp. 32-33.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 29.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 44.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 103.

Costes aussi bien dans des stratégies et expressions politiques (le mouvement social de mai 68, des « récupérations politiques » nombreuses et variées, Chaban-Delmas avec le projet de « nouvelle société », la CFDT, l'opération « Banlieues 89 » avec l'arrivée des socialistes au pouvoir en 1981, le courant de l'écologie politique, etc.) que dans le renouvellement des connaissances sur la ville¹⁷⁹.

Cette pensée politique du fait urbain se retrouve en effet dans différents courants et tendances. Le courant situationniste en France autour de G. Debord dans les années 1960 avec lequel H. Lefebvre a dialogué, dénonçait la prédominance de la logique marchande dans l'organisation urbaine et sociale, et opposait aux réponses conformistes des urbanistes une réappropriation sensible de l'espace urbain. « La notion centrale de 'situation' nouvelle est bâtie sur l'idée que la libération de la vie quotidienne passe par le libération de la ville »¹⁸⁰. L'École française de sociologie urbaine dans les années 1970 et notamment les travaux de M. Castells dans son ouvrage *La question urbaine* paru en 1972 dans lequel il définit un « système urbain » qui explique les nouveaux rapports entre les structures économiques et les problématiques urbaines¹⁸¹ s'inscrit également dans la lignée de H. Lefebvre.

D'autres auteurs, comme S. Sassen ou M. Davis, réactualisent sa pensée dans le cadre de la mondialisation et à une nouvelle échelle pertinente, aujourd'hui élargie aux métropoles et mégapoles, qui connaîtraient un renforcement de la centralité au détriment d'autres territoires paupérisés¹⁸².

On peut mentionner enfin le courant des *critical urban studies* autour notamment de D. Harvey, N. Brenner ou encore E. W. Soja qui ont largement contribué à diffuser la pensée de H. Lefebvre dans le monde anglo-saxon. Ce courant se réunit autour d'une vision de la ville fonctionnant sur le modèle d'une entreprise qui doit attirer les groupes sociaux producteurs de valeur ajoutée¹⁸³. D. Harvey insiste notamment sur la manière dont l'homme façonne la ville et dont elle le façonne en retour, et appelle à une nécessaire révolution urbaine.

« Le droit à la ville ne se réduit donc pas à un droit d'accès individuel aux ressources incarnées par la ville : c'est un droit à nous changer nous-mêmes en changeant la ville de façon à la rendre plus conforme à notre désir le plus cher. Mais c'est en outre un droit collectif plus qu'individuel, puisque, pour changer la ville, il faut nécessairement exercer un pouvoir collectif sur les processus d'urbanisation. La liberté de nous faire et de nous refaire en façonnant nos villes est à mon sens l'un de nos droits humains les plus précieux mais aussi les plus négligés. »¹⁸⁴

¹⁷⁹ *Ibid.*, pp. 107-108.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 30.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 131.

¹⁸² *Ibid.*, p. 138.

¹⁸³ R. Spizzichino, op cit., pp. 97-98.

¹⁸⁴ D. Harvey, *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*, Ed. Amsterdam,

Enfin, plus récemment, un auteur que nous avons largement mobilisés ici, R. Spizzichino, qui considère que « les rapports de la ville et de la politique sont consubstantiels »¹⁸⁵, en appelle à « repolitiser les politiques urbaines, c'est-à-dire actionner des visions du monde qui permettent aux citoyens de s'approprier des projets et des initiatives, mais aussi de les contester et d'y résister dans des rapports de forces organisés »¹⁸⁶.

b) Le poids des acteurs privés dans la « fabrique de la ville »

Le troisième chapitre nous a permis d'appréhender la complexité de la « fabrique de la ville » et notamment la montée en puissance des acteurs privés dans ce processus. Le retour sur la pensée politique du fait urbain nous a largement introduit à l'idée des villes comme espaces façonnés par le système productif. Il nous semble nécessaire de faire rapidement état ici des divers types d'influence que peuvent avoir les logiques privées et marchandes sur la ville.

Pour R. Spizzichino, dans la droite lignée de la sociologie urbaine néo-marxiste, le système économique capitaliste et néo-libéral a besoin des villes pour prospérer. Celles-ci, se caractérisant par une densité de population, de services, d'infrastructures d'information et de communication, et prises dans des réseaux, sont à même d'absorber le surproduit. En retour, les logiques économiques façonnent les villes en les mettant en compétition pour attirer les investissements, et mènent au développement d'un « business urbain » (marché du foncier et de l'immobiliser, services urbains, transports, etc.) pour rendre les villes attractives¹⁸⁷. De la même manière, l'étalement urbain n'est pas une simple conséquence des évolutions démographiques, mais traduit bien le besoin d'espace du système productif capitaliste¹⁸⁸.

D. Lorrain s'est livré à une étude globale des nouveaux liens entre les villes et les marchés au travers notamment des exemples de Dubaï et de Paris. Il en conclue à « l'intégration de la fabrique urbaine dans le capitalisme global » dans des proportions différentes¹⁸⁹ entre les deux villes. Alors qu'à Dubaï ces liens sont assumés, il parle pour Paris d'une « face discrète et

Paris, 2011, p. 8.

¹⁸⁵ R. Spizzichino, *op. cit.*, p.11.

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 26.

¹⁸⁷ *Ibid.*, pp. 35-36.

¹⁸⁸ *Ibid.*, pp. 18-19.

¹⁸⁹ Dominique Lorrain, "La ville et les marchés : ce qui change au début du 21e siècle.", *EspacesTemps.net*, 24.06.2013. URL : <http://www.espacestemp.net/articles/la-ville-et-les-marches-ce-qui-change-au-debut-du-21e-siecle/>

brouillée [...] où l'influence des marchés sur la ville s'exprime moins par des titres de propriété, affichés au sommet de tours, que par des partages discrets d'attributs de puissance publique et par la diffusion de méthodes d'action du secteur privé dans la gestion d'activités publiques »¹⁹⁰. Pour lui villes et marchés ont toujours entretenus des liens étroits, les marchés étant les lieux d'approvisionnement et participant de l'organisation urbaine même. Mais ces liens sont à reconsidérer à l'aune de trois phénomènes majeurs : « la globalisation des échanges, le développement de grandes firmes urbaines et l'émergence d'une finance globale investissant dans les actifs urbains »¹⁹¹. Car en effet, aujourd'hui, « la fabrique de la ville devient un marché porteur » du fait notamment de sa « densification infrastructurelle »¹⁹². Elle devient une structure où se superposent des infrastructures bâties (logements bureaux, transport, entreprises, grands équipements, etc.) et des infrastructures d'information et de communication. Autant d'occasions pour les acteurs privés de s'immiscer dans le processus de fabrique de la ville. L'auteur fait enfin état des « manifestations de l'influence du secteur privé » notable par le biais principalement des « firmes privées urbaines » (développeurs, entreprises de construction, entreprises délégataire de la gestion d'un service public urbain, industriels) ainsi que de « l'industrie financière ». Les premières sont très puissantes même si elles sont régulées car elles répondent à des objectifs de services définies par les collectivités : « elles œuvrent selon des principes de marché amoindri ». La seconde exerce une « main discrète » sur la fabrique de la ville du fait de son pouvoir d'évaluation de la qualité des acteurs publics notamment (par le biais des agences de notation) et parce qu'elle représente non seulement une ressource indispensable pour réaliser les projets mais aussi un acteur incontournable participant au montage des projets financés¹⁹³.

Dans le même sens, S. Biarez revient sur les délégations de compétences qui attribuent au secteur privé la conception et/ou la gestion de services publics. Celle-ci « atténue les possibilités de contrôle de la collectivité et favorise une certaine flexibilité en faveur du marché »¹⁹⁴. Les nouvelles formes de passation des marchés du Grand Lyon qui permettent également des relations de longue durée avec des entreprises qui ont des concessions parfois supérieures à 30 ans¹⁹⁵ vont dans ce sens.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 1.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 6.

¹⁹² *Ibid.*, p. 1.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 6.

¹⁹⁴ S. Biarez, *op. cit.*, p. 95.

¹⁹⁵ C'est le cas pour le contrat signé en 1985 avec l'entreprise Veolia pour la construction et l'exploitation d'une usine d'eau potable. Source : délibération du Conseil communautaire du Grand Lyon.

R. Spizzichino insiste également sur le poids des grandes entreprises multinationales de BTP ou de services urbains sur la conception de la ville. Celles-ci en se positionnant en amont par des prises de position foncière, les outils d'aménagement urbain et de promotion foncière qu'elles mobilisent, ou encore les impacts inhérents en termes d'emplois qu'elles provoquent, influent grandement sur la structure urbaine bien au-delà de ce qui est prévu avec la collectivité avec laquelle elles contractent. Si bien, d'après l'auteur, que « la production urbaine résultat d'une démarche politique volontaire d'aménagement est très minoritaire »¹⁹⁶, corroborant donc l'hypothèse de l' « évasion institutionnelle ».

L'approche en termes de « régimes urbains », développées aux Etats-Unis puis au Royaume-Uni mais assez peu en France, semble pourtant être éclairante pour analyser les ressorts de l'emprise des logiques économiques et marchandes sur la ville. Elle permet, d'après G. Pinson, de montrer « qu'il y a toujours de fortes chances qu'il existe un 'biais systématique' dans les politiques urbaines en faveur des intérêts économiques »¹⁹⁷. L'étude des villes fonctionnant comme des « régimes urbains » répond à la nécessité de renouveler l'analyse urbaine. Ce concept permet notamment de substituer à l'approche centre-périphérie (centrée sur les relations verticales : acteurs locaux-acteurs nationaux) une approche horizontale (intégrant « les conflits, coopérations et logiques d'alliance »¹⁹⁸), pertinente dans un contexte d'affaiblissement du rôle de l'Etat et de montée en puissances de réseaux d'acteurs variés (privés, publics, semi-publics, lobbys, etc.). Cette nouvelle approche présente ainsi « l'avantage d'intégrer des préoccupations d'économie politique et donc de prendre en compte le caractère structurant du cadre capitaliste, tout en restant attentive aux logiques politiques et sociales qui donnent forme à la politique et aux politiques urbaines »¹⁹⁹. Le modèle d'analyse développé par J.-R. Logan et H.-R. Molotch considérant les villes comme des « *growth machines* » où l'enjeu de la croissance et de la rente est centrale semble transposable en France²⁰⁰. Cette approche permet de mettre l'accent sur un phénomène majeur : la croissance économique est devenue la priorité des gouvernements urbains de tous

URL : <http://www.grandlyon.com/delibs/pdf/Bureau/2013/05/13/DELIBERATION/B-2013-4195.pdf>

¹⁹⁶ R. Spizzichino, *op. cit.*, p. 72.

¹⁹⁷ Gilles Pinson, « La gouvernance des villes françaises », *Métropoles*, n°7, 2010, p. 11. URL : <http://metropoles.revues.org/4276>

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 10.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 2.

²⁰⁰ Même si comme le précise G. Pinson, son application en France présente des limites du fait des différences de contexte. Le poids des grandes entreprises est à nuancer du fait de la fragmentation de la propriété du sol et du poids des propriétaires publics ou semi-publics. L'importance des revenus issus de la redistribution doit également être pris en compte, celle-ci rend les élus locaux moins plus moins dépendants des grands intérêts privés locaux. *Ibid.*, p.11.

bords (« l'enjeu du développement économique, de la compétitivité et de l'attractivité sont devenus centraux [dans les villes] »²⁰¹) et rassemble autour d'elle des coalitions d'acteurs mobilisés autour de cet objectif (institutions, agences locales, universités, institutions culturelles, etc.).

Enfin, dans un autre registre, S. Biarez relève la montée en puissance du langage et des valeurs économiques dans la gestion des territoires²⁰², corolaire semble-t-il de la montée en puissance effective des logiques marchandes dans la gouvernance urbaine et territoriale.

II. Les perspectives d'une réappropriation collective des enjeux urbains

La sociologie urbaine néo-marxiste et les divers travaux évoqués précédemment montrant l'influence grandissante des logiques marchandes sur la ville invitent à replacer l'économie au centre des analyses du fait urbain. On a également vu que l'ouverture d'espaces politiques sur la fabrique de la ville n'avait rien d'évident, la tendance étant plutôt à la clôture de ce type d'espaces. Pour R. Spizzichino, les choix politiques inhérents à la fabrique de la ville sont pris dans des paradoxes ; « temps courts et temps longs, hiérarchie des valeurs, prise en compte d'objectifs contradictoires » que « beaucoup d'élus et de professionnels préfèrent gommer »²⁰³.

Pourtant, si comme l'affirme A. Caillé, seul « le questionnement politique permet de déterminer les véritables enjeux »²⁰⁴, il semble nécessaire d'ouvrir la voie à de nouveaux espaces de régulation politique et démocratique de la fabrique de la ville et de prendre la mesure des tensions qui traversent la constitution de ces espaces.

a) Autour de la nécessité d'une réappropriation collective des grands enjeux urbains

En revendiquant un « droit à la ville » H. Lefebvre et ses successeurs avaient pour ambition de faire prendre conscience de la « nécessité d'une réappropriation de l'espace urbain par les citoyens comme point de départ pour réaliser la transformation démocratique de la société »²⁰⁵. Cette nécessité d'une réappropriation des grands enjeux urbains et du processus de fabrique

²⁰¹ *Ibid.*, p.11.

²⁰² S. Biarez, *op. cit.*, p. 18.

²⁰³ R. Spizzichino, *op. cit.*, p. 86.

²⁰⁴ A. Caillé *in* Biarez, *op. cit.*, p. 111.

²⁰⁵ L. Costes, *op. cit.*, p. 45.

de la ville tient notamment au fait que les villes sont des espaces de conflits dont la régulation semble indispensable et même vertueuse et que la « gouvernance » actuelle des villes entraîne des phénomènes d'exclusion.

Il faut « changer la ville pour changer la vie ». Cette affirmation, slogan des mouvements sociaux de mai 68 et « condensé » de l'apport de la sociologie urbaine critique, tend à montrer l'importance de la maîtrise collective des processus urbains. La ville, reflet et cadre de l'organisation sociale, serait devenue tout à la fois un espace aliénant car support du capitalisme, et un « enjeu politique qui ouvre la voie de sa contestation et donc d'un horizon nouveau, voire possible »²⁰⁶. La ville est donc le théâtre de l'affrontement des classes sociales, un carcan, mais aussi un ingrédient essentiel d'une révolution urbaine renversant l'ordre établi. Les conflits semblent de tout temps avoir été les moteurs de transformations de l'environnement urbain, mais ils semblent gagner en visibilité depuis quelques décennies, notamment dans la presse. Ceux-ci « jouent un rôle majeur dans la constitution de la ville comme produit social »²⁰⁷.

On choisira la définition synthétique élaborée par quatre chercheurs québécois sur le sujet, P. Villeneuve, C. Trudelle, M. Pelletier et M. Theriault : « une lutte faisant appel à des actions pouvant aller du débat policé à la confrontation violente, une lutte entre protagonistes conscients de l'incompatibilité de leurs positions respectives au sujet d'enjeux qui mettent en cause des intérêts et des valeurs »²⁰⁸ en milieu urbain. On distinguera avec eux également les « conflits dans la ville » qui sont une transposition de conflits sur des enjeux divers dans un milieu urbain et « les conflits au sujet de la ville » qui ont précisément pour enjeux l'espace urbain²⁰⁹. On peut aisément imaginer que les deux types de motifs de conflit puissent s'entremêler.

Il semble que le cœur de ce type de conflits réside dans les choix en matière d'usage de l'espace et le partage de celui-ci entre les différents acteurs en présence. Pour les quatre chercheurs cités précédemment, les « effets externes » des « processus d'affectation des sols urbains », phénomènes de type *NIMBY*, constituent probablement « la principale source de conflits en milieu urbain »²¹⁰. Les attitudes de type « *NIMBYstes* » correspondent à des

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 41.

²⁰⁷ P. Villeneuve, C. Trudelle, M. Pelletier, M. Theriault, Note de recherche, « Les conflits urbains : une approche analytique », revue Environnement Urbain, volume 3, 2009. URL : http://www.vrm.ca/documents/EUE3_Villeneuve.pdf

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 2.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 2.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 2.

réactions de rejet d'un projet local par des citoyens, riverains du site de projet, car ils estiment que leurs intérêts personnels sont menacés. Nous reviendrons plus bas sur le concept de « *NIMBY* » en montrant que celui-ci est loin de correspondre à une description neutre d'un genre d'attitude participative ou revendicative mais que son utilisation participe de la stratégie des acteurs du conflit.

Pour R. Sipizzichino également, la maîtrise du marché foncier est la condition *sine qua non* de la maîtrise du développement de la ville par la collectivité : « il apparaît clair que sans une remise à plat de ces divers mécanismes touchant le foncier et l'immobilier, de manière à enrayer les phénomènes spéculatifs, il ne se passera pas grand-chose au niveau des politiques urbaines »²¹¹.

Le règlement des conflits de territoire semble nécessaire mais il semble aussi vertueux, et ce à plusieurs niveaux, comme le souligne P. Melé.

« Mettant au jour les limites de l'action publique, les conflits et controverses ont une fonction d'alerte, ils permettent la modernisation de l'action des pouvoirs publics, l'intégration de nouvelles pratiques au sein des institutions, la mise en œuvre d'alliances et de nouvelles relations négociées entre acteurs. Les conflits peuvent ainsi améliorer des projets en faisant émerger de nouvelles solutions, en imposant une meilleure prise en compte de l'environnement et des relations avec les populations »²¹².

La réappropriation collective des enjeux urbains semble également nécessaire dans la mesure où la « gouvernance » actuelle des villes entraîne des phénomènes d'exclusion des catégories sociales les plus marginalisées. Cette exclusion est de deux ordres.

Exclusion du débat politique d'une part, qui a déjà été évoqué dans le chapitre 3. Les catégories populaires seraient les grands délaissés des élus urbains qui auraient abandonnés les structures traditionnelles de mobilisations politiques (les partis politiques notamment) pour s'investir dans un domaine plus technique, dans les « réseaux de production de l'action publique »²¹³. Les élus se passeraient désormais d'« un ancrage social profond [compensé] par le recours aux experts et aux réseaux professionnels »²¹⁴. Le corollaire serait l'apparition de la « démocratie de l'abstention » dans les grandes villes. Enfin, G. Pinson note « le glissement de la clientèle des gouvernements urbains de gauche et de centre gauche vers les classes moyennes et supérieures présentes ou convoitées »²¹⁵. Un glissement visible dans le contenu des projets urbains même et dans la sélection des enjeux prioritaires (cadre de vie,

²¹¹ R. Spizzichino, *op. cit.*, p. 39.

²¹² P. Melé, « Conflits d'aménagement et débats publics », dans, Y. Jean, M. Vanier (dir.), *La France, aménager les territoires*, Armand Colin, Paris, 2008, p. 20.

²¹³ G. Pinson, *op. cit.*, p. 393.

²¹⁴ *Ibid.*, p. 402.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 399.

culture, environnement, etc.). Ces projets renverraient une image stéréotypée et uniformisée de la ville, censée correspondre aux attentes de la nouvelle clientèle des élus urbains.

Cette « exclusion politique » induit un second type d'exclusion bien connu et étudié : les phénomènes de ségrégations socio-spatiales. En effet, les « choix [effectués dans les politiques urbaines] consistent le plus souvent [...] à privilégier des stratégies de croissance et d'intensification des dynamiques de valorisation foncière et immobilière qui ne sont pas sans incidence sur le sort des groupes sociaux les plus fragiles »²¹⁶. Pour L. Combe « l'affirmation des fragmentations socio-spatiales portant leur lot d'inégalités en termes d'accès aux services, à l'emploi, à la mobilité [pose] donc un ensemble de défis à l'action politico territoriale »²¹⁷.

La nécessité de créer un espace public urbain, ouvert à tous, semble se dessiner afin de reconnecter la gestion fonctionnelle d'une ville aux réalités sociales. Cet espace public entendu comme « un lieu de négociation où s'élabore un sens de l'action dans une situation donnée, à travers des demandes et des argumentations diverses »²¹⁸, permettrait donc une meilleure régulation politique (par un questionnement du sens de l'action) et démocratique (de par son caractère ouvert) de la « fabrique de la ville ». Pour S. Biarez l'éloignement du citoyen vis-à-vis de ce processus est néfaste. Il semble nécessaire de « sortir de l'élaboration de référentiels émanant des élites ou des pouvoirs établis, lesquels produisent une réification de la réalité par l'exclusion des populations de l'interprétations des événements et du débat »²¹⁹.

Se pose également la question de la légitimité politique des institutions urbaines déconnectées d'une grande partie de leurs administrés. « La tendance à dépouiller le 'local' gestionnaire, les réseaux multi-organisationnels, les systèmes à visée polyarchique et contractuelle de cet attribut que constitue l'espace public contribue à neutraliser le pouvoir politique »²²⁰.

b) Des perspectives en termes de mobilisations citoyennes...

Loin de prétendre à l'exhaustivité, il nous semble utile d'esquisser ici quelques perspectives ouvertes en termes de mobilisations citoyennes pour prendre part à la « fabrique de la ville », qu'elles relèvent d'une initiative *top-down*, de la part de la collectivité, ou *bottom-up*, d'un

²¹⁶ *Ibid.*, p. 406.

²¹⁷ L. Combe, *op. cit.*, p. 107.

²¹⁸ S. Biarez, *op. cit.*, p. 118.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 118.

²²⁰ *Ibid.*, p. 120.

groupe de citoyens.

La pratique de l'urbanisme participatif (évoquée rapidement dans le premier chapitre) au travers de différentes instances pérennes de participation citoyenne ou de scènes *ad hoc* peut être un moyen pour la collectivité d'ouvrir le débat sur la fabrique de la ville. L'urbanisme participatif, alors appelé « *advocacy planning* », est né dans les années 1960 dans les pays anglo-saxons et s'est étendu en France notamment en lien avec le mouvement écologiste²²¹. Son développement répond, d'après J.-P. Lacaze, à deux critiques. Une critique d'origine « savante » qui est la nécessité de justifier les choix réglementaires et de les reconnecter avec la vie quotidienne des habitants. Une critique d'origine « populaire » qui correspond à une revendication de pouvoir²²².

Celui-ci a principalement permis, d'après l'auteur, d'introduire un changement dans le système de valeurs de l'urbanisme traditionnel et un renouvellement méthodologique profond. En effet, alors que « les modes de planification antérieurs [reposaient] sur des valeurs abstraites relevant soit de l'esthétique architecturale, soit de la rationalité technico-économique », désormais « l'urbanisme participatif refuse de se situer dans un espace aussi intellectualisé et affirme comme principe fondamental que seul l'espace vécu et perçu par les habitants constitue le véritable support de la démarche urbanistique »²²³. La grande nouveauté est l'intégration au nouveau « système de valeurs » de ce qu'il appelle les « valeurs d'usage vernaculaire », ainsi que l'intégration de la notion de besoin. L'urbanisme traditionnel fonctionnait jusqu'alors sur des grilles de besoin abstraites et codifiées de type « grille Dupont » qui a été établie pour faire les grands ensembles. L'urbanisme participatif a permis de remettre en cause ce type de pratiques rigides et technocratiques²²⁴. En termes méthodologiques, il a permis d'ouvrir sur de « nouvelles perspectives sur le rôle respectif des différents champs disciplinaires dans le domaine de l'urbanisme » qui tend vers plus d'interdisciplinarité, et invite à « renoncer à l'utopie technocratique » de l'urbanisme traditionnel²²⁵.

J.-P. Lacaze introduit à l'existence de deux niveaux de participation ; la participation à ce qu'il nomme « l'urbanisme quotidien », soit le cadre de vie local et immédiat, et la participation aux « grands thèmes de la planification stratégique ». Partant de cette distinction, il considère que la participation est plus efficace dans le cadre strictement local car les problématiques

²²¹ J.-P. Lacaze, *Les méthodes de l'urbanisme*, Collection Que sais-je ?, Ed. PUF, Paris, 2012, p. 51.

²²² *Ibid.*, p. 51.

²²³ *Ibid.*, p. 52.

²²⁴ *Ibid.*, pp. 54-55.

²²⁵ *Ibid.*, p. 66.

posées sont concrètes et familières aux individus. En revanche « les grands thèmes de la planification stratégique, parce qu'ils traitent de sujets globaux dans une perspective à très long terme et en raison de l'outillage abstrait des modèles, se prêtent beaucoup plus mal à une élaboration largement participative »²²⁶.

En palliatif, ou en parallèle aux initiatives de l'autorité publique, les citoyens sont en mesure de se mobiliser sous diverses formes pour faire entendre leur(s) « droit(s) à la ville ». Dans un tout autre registre, l'appel des auteurs néo-marxistes à une « révolution urbaine » va dans ce sens. Il s'inscrit dans la continuité d'innombrables et disparates mouvements sociaux urbains. Comme le rappelle D. Harvey, la ville est loin d'être un corps politique unifié, au contraire : « l'urbanisation a produit une mosaïque très hétérogène de communautés et d'espaces en interaction qu'il est compliqué de rassembler autour d'un quelconque projet politique cohérent »²²⁷. L'auteur ne s'avoue pour autant pas défaitiste et en appelle à la mobilisation d'un imaginaire sur la ville, fédérateur par-delà les clivages, pour que « les producteurs urbains [se soulèvent et réclament] le droit à la ville qu'ils produisent collectivement »²²⁸.

Enfin, d'autres « répertoires d'actions collectives »²²⁹ peuvent être cités comme autant de tentatives de se réappropriier et d'agir sur les grands enjeux urbains. R. Spizzichino en appelle par exemple à renouer avec les idéaux de l'éducation populaire qui vise l'émancipation et la mise en mouvement des individus. Il fait ainsi référence aux pratiques de P. Freire, un pédagogue brésilien qui a lutté pour l'alphabétisation et s'est engagé en faveur d'une éducation des personnes les plus en difficulté. Elles sont basées sur la co-construction des savoirs afin d'éviter le « caractère oppressif d'une pédagogie traditionnelle »²³⁰.

On peut également évoquer le *community organizing* qui peut être entendu comme « un ensemble d'outils pour l'organisation locale d'individus et de groupes dans une perspective de changements politiques et sociaux »²³¹. Ces pratiques qui s'inspirent et prolongent les méthodes du travail social se sont développées aux Etats-Unis sous l'impulsion notamment de S. Alinsky qui a théorisé et pratiqué le *community organizing* dans les quartiers populaires de Chicago. L'expression regroupe une grande variété de pratiques et de luttes sociales qui ont

²²⁶ *Ibid.*, pp. 63-64.

²²⁷ D. Harvey, *op. cit.*, p. 92.

²²⁸ *Ibid.*, p. 93.

²²⁹ Concept forgé par le sociologue américain C. Tilly.

²³⁰ R. Spizzichino, *op. cit.*, pp. 82-83.

²³¹ H. Balazard, « La profession de Community organizer au Royaume-Uni, de London Citizens à la Big Society », Communication journée doctorale 2011 GIS Participation et démocratie, p. 4. URL : <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/940>

pour objectif commun une amélioration des conditions de vie.

Ces formes de mises en mouvement social et politique, aussi différentes soient elles, s'inscrivent dans un processus d'« *empowerment* » ou de « capacitation », héritée de l'éducation populaire et « qui ne visent pas l'élévation des habitants à un niveau de connaissances indispensables pour prendre part aux débats publics, mais la construction d'une participation collective » en leur donnant les moyens d'engager une lutte. Dans ce type de pratiques, la question de la compétence s'efface donc dans les motifs et ressources de la participation pour laisser la place au registre de la revendication politique et sociale, des valeurs.

Enfin, un mode de réappropriation de la ville par les habitants plus direct et auto-organisé, comme le squat, peut être cité. Au travers d'un travail d'enquête à Paris, Marseille et Madrid ; T. Aguilera et F. Bouillon se proposent d'étudier le squat dit militant comme un moyen de « réappropriation de l'espace urbain et de contestation de la 'ville établie' »²³². En effet, pour les auteurs, le squat défie les politiques urbaines de trois manières : résister à la rénovation urbaine et la *gentrification*²³³, dénoncer les politiques du logement inefficaces, initier un mode de vie alternatif²³⁴. Ainsi, le squat est bien l'affirmation d'« un droit à la ville en actes »²³⁵.

c) ... prises en tension : « syndrome NIMBY », expertises supplémentaires, ou questionnement du modèle de développement urbain

Les perspectives en termes de mobilisations citoyennes sont multiples et semblent s'inscrire dans différents « registres » de participation citoyenne : militant ou politique visant à contester « la ville établie » (comme peuvent l'être les pratiques de squat, ou de *community organizing*), « expert d'usage » (amené à participer à un « urbanisme quotidien »), mise en commun d'expertises et de ressources entre un nombre restreint de participants (comme ont pu l'être les premières expériences de planification urbaine participative à Lyon, mentionnées au premier chapitre), « *NIMBYstes* » défendant des intérêts particuliers, etc. Ces expressions très diverses semblent renvoyer à différentes conceptions et valeurs portées à la participation citoyenne à la « fabrique de la ville » ainsi qu'à différentes intentions et stratégies de la part des acteurs mobilisés.

²³² T. Aguilera, F. Bouillon, « Le squat, un droit à la ville en actes », revue *Mouvements*, 2013/2 n° 74, p. 135.

²³³ Traduit comme un phénomène urbain d'embourgeoisement transformant le profil socio-économique d'un quartier.

²³⁴ *Ibid.*, pp. 135-136.

²³⁵ En référence au titre de l'article. *Ibid.*, p. 132.

Il n'est *a priori* pas souhaitable ni pertinent d'opposer définitivement ces divers registres de la mobilisation citoyenne, mais ceux-ci semblent ressortir des analyses et discours sur la participation citoyenne. Il convient de montrer que l'emploi de ces catégories n'est pas neutre. Il peut s'inscrire dans le cadre d'une stratégie d'étiquetage visant à légitimer ou délégitimer des formes d'expression.

C'est ce qu'exprime D. Trom qui, en étudiant les ressorts de l'engagement d'acteurs dans des conflits environnementaux, souligne que l'expression « *NIMBY* » est utilisée comme un « mode de disqualification » particulièrement « courant dans les conflits autour de la nature spatialisée »²³⁶. En effet, elle est utilisée pour qualifier des mobilisations citoyennes sur lesquelles pèsent le soupçon qu'elles visent à défendre des intérêts égoïstes, s'opposant ainsi aux mouvements revendicatifs qui reposeraient quant à eux sur des valeurs universelles ou sur « l'intérêt général ». Il définit ainsi plusieurs motifs de la mobilisation contre un projet d'infrastructure : une concertation avec les acteurs locaux insuffisante, la protection de la nature par les populations locales, « une population locale qui sous prétexte de défendre la nature s'emploie à faire échouer un projet d'intérêt général menaçant ses intérêts propres »²³⁷. Les contestataires, quels qu'ils soient, revendiquent les deux premiers motifs du conflit, alors que les pouvoirs publics mobilisent le troisième motif pour disqualifier les revendications²³⁸. Le fait que ce soit l'expression « syndrome *NIMBY* » qui soit fréquemment employée indique bien d'après D. Trom « combien cette manière d'envisager ces conflits locaux est étroitement liée aux soucis de ceux en charge de la planification et de l'exécution de projets plus précisément de leur implémentation spatiale »²³⁹.

La distinction de deux « niveaux » de participation à l'urbanisme par J.-P. Lacaze, évoquée précédemment, introduit deux notions qui nous semblent essentielles dans la réflexion sur les perspectives ouvertes en termes de participation citoyenne à la « fabrique de la ville » : l'efficacité et la compétence. D'après l'auteur, la mobilisation d'un « savoir d'usage vernaculaire » est plus aisée et souhaitable dans une démarche d'urbanisme participatif. Il définit la « valeur d'usage vernaculaire » comme les « éléments physiques de l'espace qui servent de support aux gratifications affectives appréciées par chaque catégorie

²³⁶ D. Trom, « De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », *Revue française de science politique*, n°1, 1999, p. 37. URL : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1999_num_49_1_395353

²³⁷ *Ibid.*, p. 39.

²³⁸ *Ibid.*, p. 40.

²³⁹ *Ibid.*, p. 37.

d'habitants »²⁴⁰. Chacun serait donc en mesure de mobiliser ce type de savoir. Ces valeurs pourraient tout aussi bien être identifiées par le biais d'études ethnologiques, même si celles-ci sont relativement lentes et coûteuses. La participation permet finalement « une sorte d'anticipation de la démarche d'appropriation de l'espace par les habitants »²⁴¹. En revanche, le champ des grands enjeux urbains et de la planification stratégique ne pourrait pas être soumis à un débat largement ouvert aux citoyens car trop complexe. Le champ et les ambitions de la mobilisation citoyenne apparaissent ici comme plutôt restreints. Cette approche qu'on qualifiera de « pragmatique » fait écho semble-t-il à une vision utilitariste de la participation citoyenne où celle-ci serait perçue comme une ressource, une expertise complémentaire à celle mobilisée traditionnellement par l'administration.

D'une manière générale, on constate une banalisation de la référence aux « savoirs citoyens » qui est désormais utilisée « de façon inflationniste par les responsables politiques, par les associatifs ainsi que par les tiers (fondations, universitaires, bureaux d'étude, etc.) »²⁴². Y. Sintomer distingue « trois ensemble de 'savoirs mobilisables' dans les démarches participatives »²⁴³ auxquels il est de plus en plus fait référence ;

- « la raison ordinaire » qui comprend elle-même le « savoir d'usage », soit l'idée que chacun connaît des intérêts et besoins particuliers et le « bon sens »²⁴⁴ ;
- « l'expertise citoyenne » qui englobe « l'expertise d'usage », correspondant à l'origine à une « expertise du quotidien », mais qui intègre de plus en plus un savoir technique, un « savoir professionnel diffus », ainsi que l'expertise par délégation et la contre-expertise qui peuvent être le fait d'acteurs reconnus d'utilité publique²⁴⁵ ;
- le « savoir politique » qui renverrait à l'origine à « la faculté de jugement symboliquement liée au statut de citoyen » mais qui tend aujourd'hui d'après Y. Sintomer à se diviser en « bon sens politique » et « métier politique » du fait de la professionnalisation de l'activité politique²⁴⁶.

La généralisation du recours à ce types de savoirs dans les dispositifs participatifs et ses conséquences ne sont pas accueillies de la même manière par les chercheurs.

²⁴⁰ J.-P. Lacaze, *op. cit.*, 59.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 60.

²⁴² Y. Sintomer, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, 2008/3 n°31, p. 115.

²⁴³ *Ibid.*, p. 116.

²⁴⁴ *Ibid.*, pp. 116-121.

²⁴⁵ *Ibid.*, pp. 121-126.

²⁴⁶ *Ibid.*, pp. 126-130.

Pour Y. Sintomer, les débats autour de la mobilisation des « savoirs citoyens » comportent l'intérêt scientifique de réactualiser le débat entre théories élitistes et théories « participationnistes » de la démocratie²⁴⁷. Il voit également dans la multiplication des savoirs mobilisés le signe d'un dépassement du clivage traditionnel entre sachant et profane et derrière, donc, une ouverture vers la co-construction des politiques publiques. « Cette 'prise de parole' (*voice*) participative » est d'après lui le signe d'une « tendance qui contrebalance au moins en partie la division politique du travail entre un domaine qui relèverait du savoir de professionnels et un domaine qui relèverait (au mieux) du savoir d'usage ou du bon sens de profanes »²⁴⁸.

Pour J.-N. Birck au contraire, la valorisation des savoirs d'usages profanes par les élus et les techniciens dans les dispositifs de concertation amène certains participants à se prendre pleinement au jeu en se spécialisant dans certains domaines techniques et en développant un « savoir social » (correspondant aux « conduites et postures à adopter dans leurs relations avec les responsables techniques et politiques »). Ces attitudes conduisent à définir la figure du « bon citoyen » telle qu'identifiée par J. Talpin²⁴⁹ et induit un phénomène d'exclusion des participants qui ne sont pas en mesure de se plier à ces règles de « bonne conduite participative » ; « cette distinction aboutit selon nous à réintroduire dans le champ participatif la fracture entre experts et profanes déjà présente dans le système représentatif »²⁵⁰. Il parle même de « technocratisation citoyenne » pour désigner la formation d'une « élite participative », qui se conformant aux attentes de l'administration, se replie sur elle-même et exclue ceux qui ne mobilisent pas les mêmes ressources qu'elle. Enfin, d'après lui, « cette nouvelle technocratie citoyenne cherche à affirmer la légitimité de son action dans la prétention à agir au nom de l'intérêt général »²⁵¹.

Le recours récurrent aux « savoirs profanes » comme unique ou principale apport de la participation citoyenne à la « fabrique de la ville » fait apparaître deux tendances qui posent question sur le plan démocratique.

La première est l'apparente segmentation des « savoirs » et « registres » mobilisés à l'occasion d'une démarche de participation citoyenne. Il semble important de préciser, toutefois, qu'on peut douter de la réalité et de l'effectivité de cette segmentation des

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 115.

²⁴⁸ *Ibid.*, p. 131.

²⁴⁹ J.-N. Birck, *op. cit.*, p. 21.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 23.

²⁵¹ *Ibid.*, p. 23.

ressources mobilisées par les participants au débat, qui suppose que ceux-ci parviennent eux même à segmenter leurs expressions entre défense d'intérêt personnel / général, registre des valeurs, de l'idéologie, etc. La réalité semble bien plus complexe. Il n'en reste pas moins que ces « registres » sont considérés différemment selon les acteurs du débat et qu'ils sont le support de stratégies d'appréciation / disqualification des participants selon le « registre » qu'ils mobilisent. Ceci implique donc d'une part des phénomènes discriminants au sein des scènes d'expression citoyenne, et d'autre part fait courir le risque de contenir le débat dans une seule approche réductrice et empêchant d'accéder à la globalité et à la complexité des enjeux.

La seconde tendance, corrélée à la première, est la construction d'une figure du « bon citoyen ». Celle-ci ouvre la voie au « stéréotypage » des attitudes participatives, qui peut être vu comme une négation et une dévalorisation d'expressions politiques qui n'auraient par conséquent pas d'espace pour surgir.

Conclusion du chapitre 4

Si le fonctionnalisme apparaît comme une valeur qui s'impose dans le processus de « fabrique de la ville », on a vu dans ce chapitre que cette tendance invite en même temps à reconsidérer le « retour du politique » sous diverses formes.

Le détour par l'analyse politique du fait urbain permet tout d'abord de mettre en lumière et de réévaluer aujourd'hui le poids des logiques économiques et marchandes dans l'évolution des villes et des sociétés, réhabilitant une analyse globale du fait urbain, et ouvrant par la même de nouvelles perspective pour la discipline de l'urbanisme.

Ensuite, l'ouverture de scènes de débat sur la « fabrique de la ville » qui laissent de la place à l'expression d'opinions contradictoires permettrait potentiellement d'organiser les « luttes de classement », de hiérarchisation d'enjeux et de problématiques, soit le propre du politique (si l'on s'en tient à la définition posée en introduction de chapitre). Elle suppose également une réappropriation collective des grands enjeux urbains. Des perspectives semblent ouvertes dans ce sens, qui sont prises en tension entre différents « registres » de mobilisation : entre politisation et technicisation des expressions, entre intérêt particulier et intérêt commun, entre registre des valeurs et pragmatisme, etc.

Le recours à ces différents « registres » revient à typer des « attitudes participatives » souhaitables ou à disqualifier, ouvrant sur des scènes de participation citoyenne à deux

vitesses. De la même manière, on peut dire qu'il donne à voir la diversité des intentions qui président à l'ouverture d'espaces d'expressions citoyennes ; entre approches pragmatiques voire utilitaristes impliquant une segmentation efficace des savoirs et des approches moins cadrées et « fonctionnalistes » laissant la porte ouverte au « surgissement du politique ».

Cette vision sans doute un peu caricaturale nous permet toutefois d'introduire à l'existence de « références » en matière de participation citoyenne, mobilisées différemment par les parties prenantes d'une démarche de concertation.

Conclusion de la deuxième partie

Cette deuxième partie nous a permis de prendre la mesure de la déconnexion, sinon du décalage, entre un monde sensible, vécu par les citoyens et une ville, « espace de projets », laissant entrevoir une désappropriation du fait urbain et un désenchantement du débat sur les grands enjeux urbains.

Ce décalage s'explique par la complexité de la « fabrique de la ville », faisant intervenir une multitude d'acteurs, devenue plus fonctionnelle qu'intentionnelle, ainsi que par la faiblesse des systèmes de régulation politique et démocratique de ce processus. Cette tendance invite à étudier les possibilités de « retour du politique », entendues ici comme les perspectives de réappropriation collective des grands enjeux urbains et d'ouverture de scènes d'expressions citoyennes diverses et contradictoires.

Nous retiendrons donc principalement de cette deuxième partie le fait que « la fabrique de la ville », comme processus en tout cas, semble parcouru par une tension entre technicisation et politisation. Il semble de fait relativement soumis à un cadre et un langage complexe, technique, réduit à son caractère fonctionnel, mais qui nous apparaît comme potentiellement fortement politique.

« La fabrique de la ville » comme cadre d'un débat citoyen semble également être potentiellement parcourue par cette même tension. Il nous semble en effet qu'il existe un risque que les mobilisations et expressions citoyennes sur « la fabrique de la ville » prennent les mêmes plis, à savoir l'« oubli du politique » et l'enfermement dans un débat technique et abstrait. Des tendances précisément décriées par les auteurs du courant de la sociologie urbaine critique.

Dans le champ de la participation citoyenne, cette tension trouve en effet d'après nous une traduction dans l'existence de différents « registres » : un registre qui relève du champ de l'expertise (expertise sectorielle, expertise d'usage) et un registre qui semble plutôt relever du domaine des valeurs autour du partage de l'espace, du sens et du modèle de développement urbain.

Cette tension nous permet de toucher du doigt des questions qui nous semblent essentielles pour la suite de la réflexion, autour notamment des intentions véhiculées par les mobilisations citoyennes, mais aussi des ressources mobilisées par les participants. La question de la « compétence » semble récurrente, même si d'après R. Spizzichino il s'agit d'une fausse question. L'auteur critique en effet les discours sur la difficulté d'associer les citoyens aux

projets urbains sous prétexte que ceux-ci seraient trop complexes. En réalité, pour lui, cette difficulté s'explique par le manque de formation à une culture urbaine, d'informations lisibles sur la ville, et un « pouvoir d'expertise inégalement réparti »²⁵².

Cette deuxième partie a donc été l'occasion de poser un cadre théorique large sur la « fabrique de la ville », nécessaire pour la lecture des résultats de notre enquête autour des ressorts de la participation des membres du conseil de développement à la révision du PLU-H.

Elle nous a en effet permis d'affiner nos hypothèses en fournissant des éléments de contexte élargi sur le sujet (le PLU-H étant lui-même, on l'a vu, un outil parmi d'autres dans le processus de « fabrique de la ville ») que nous pourrions mobiliser pour conceptualiser ou expliquer des « attitudes participatives » individuelles ou collectives.

²⁵² R. Spizzichino, *op. cit.*, p. 79.

PARTIE 3 / TRAJECTOIRES INDIVIDUELLES ET COMPLEXES DU COLLECTIF : LE CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DEPOSEDE FACE A LA PLANIFICATION URBAINE ?

Les deux premières parties de ce mémoire constituent donc des éléments de cadrage indispensables pour la compréhension de notre terrain et des enseignements tirés de notre enquête. Elles nous ont amenées à affiner nos hypothèses de départ : la révision du PLU-H, un objet complexe car pris dans un processus global de « fabrication de la ville », semble difficilement appropriable de manière collective, par un groupe de citoyens, et se prêter difficilement à un débat d'ordre politique. L'appartenance au conseil de développement semble également pouvoir être un cadre explicatif, en partie au moins, des « attitudes participatives » de ses membres.

En discutant ces hypothèses, nous entendons éclairer dans cette troisième partie les questionnements qui découlent naturellement du temps de cadrage problématique précédent. Comment des citoyens, membres du conseil de développement, se saisissent d'un sujet tel que la planification urbaine et qu'en font-ils ? Le débat au sein du conseil de développement sur la « fabrication de la ville » permet-il d'ouvrir et de dépasser les cadres posés ou s'en tient-il à ces cadres ? Quelle possibilité pour le surgissement du politique, pour l'investissement « d'une Terre-qui-n'est-jamais-à-quelqu'un »²⁵³ ?

Cette troisième et dernière partie est le moment à proprement parler de l'analyse des résultats de notre travail d'enquête, qui vise à mettre à jour des trajectoires et « attitudes participatives » qui constituent le collectif du conseil de développement dans la démarche de réflexion sur la révision du PLU-H. Il vise enfin à donner des éléments d'interprétation issus du cadrage théorique préalable.

Cette analyse sera parcourue par des allers-retours entre la démarche spécifique du conseil de développement sur la révision du PLU-H, qui est notre objet principal d'étude, et le fonctionnement régulier du conseil de développement. Nous tâcherons donc de distinguer ce qui relève des cadres du sujet soumis à débat et ce qui relève des cadres institutionnels réguliers du conseil de développement du Grand Lyon.

Nous tâcherons enfin de faire ressortir la dialectique et les tensions entre individu et collectif dans lesquelles sont prises ces « attitudes participatives ».

²⁵³ En référence à l'expression de J. Badura, *op. cit.*, p. 137.

L'analyse de notre terrain au travers de trois outils d'enquête présentés dans le chapitre 2 (observation participante, entretiens avec les participants au débat, questionnaire auprès de l'ensemble des membres du conseil de développement) nous amènera à mettre en avant des trajectoires diverses, bridées, et fondues dans un collectif dépossédé face à l'objet posé : la planification urbaine.

Tout d'abord, le cadre institutionnel dans lequel ces expressions citoyennes prennent place ne s'apparente pas à un « espace public oppositionnel »²⁵⁴, que ce soit dans la relation entre le conseil de développement et la Communauté urbaine (I) ou que ce soit en interne au conseil de développement (II). L'acceptation implicite ou explicite des règles du jeu institutionnel traduit *in fine* une « allégeance institutionnelle » (chapitre 5).

Ensuite, malgré une diversité d'intentions et de « registres » dans les mobilisations des membres, celles-ci semblent se fondre dans ce que nous avons appelé les « complexes du collectif ». Le premier complexe concerne la posture des participants et traduit un malaise vis-à-vis de la représentation²⁵⁵ (chapitre 6). Tirailé entre différentes vocations et prétentions de représentation (I), la mise en mouvement du collectif induit un stéréotypage des « attitudes » et une synthèse dans un « intérêt commun » (II). Le deuxième complexe concerne l'objet de la mobilisation (chapitre 7) et traduit un sentiment d'impuissance face à des enjeux urbains insaisissables collectivement (I) qui amène le collectif à se replier sur un registre technicien (II).

²⁵⁴ Tel que décrit par N. Lenoir, il correspond à un espace ouvert dans un système démocratique pour l'expression de conflits eux-mêmes producteurs de « sujets politiques » et de « politisation ». N. Lenoir, « Démocratie : le peuple excédentaire et les voix du peuple », in I. Koch, N. Lenoir (Dir.), *Démocratie et espace public : quel pouvoir pour le peuple ?* Ed. Europea memoria / OLMS, 2008, pp. 100-103.

²⁵⁵ Nous privilégierons le terme de « représentation » entendue comme « le fait de représenter » plutôt que « représentativité » qui implique déjà une représentation fidèle d'un échantillon donné.

Chapitre 5. De la recherche de légitimité à la construction d'une culture commune : les trajectoires de l'allégeance institutionnelle

On a vu que la création des conseils de développement par la loi LOADDT en 2001 s'inscrivait dans l'intention d'aller vers une démocratisation de l'action publique locale critiquée pour son opacité et les institutions, en particulier les intercommunalités, pour leur tendance à la technocratisation accrue et à un fonctionnement consensuel.

Toutefois et malgré la grande diversité des situations dans lesquelles se trouvent les conseils de développement, leurs trajectoires d'institutionnalisation dans leur quête de légitimité semblent les avoir conduit à imiter le fonctionnement de leurs institutions de rattachement. Ainsi, leur création ne semble pas avoir permis l'investissement d'un « *no man's land* »²⁵⁶, soit d'un espace public démocratique, ouvert, et propice au « surgissement du politique », dans la mesure où les conseils de développement reprennent en partie les codes et les biais des intercommunalités. Ils apparaissent plutôt, et plus modestement, comme nous l'avons vu précédemment, comme une « solution procédurale »²⁵⁷ pour répondre à un « impératif délibératif »²⁵⁸.

Dans ce chapitre nous nous attacherons à montrer que le conseil de développement du Grand Lyon n'est pas un « espace public oppositionnel » ni dans sa relation à la Communauté urbaine ni en interne. Son parcours, son positionnement dans l'institution et son fonctionnement interne dessinent plutôt les trajectoires d'une « allégeance institutionnelle » au service du fonctionnement régulier de l'instance. Celle-ci masque des comportements de type « *exit* » qu'il ne faut pas négliger, soit des sorties du collectif. Parmi les participants en tout cas, le comportement majoritaire semble être l'acceptation (« *loyalty* » ou « *apathy* »). Si des voix dissonantes existent et se font ponctuellement entendre (« *voice* »), elles ne semblent pas perturber la trajectoire du collectif²⁵⁹.

²⁵⁶ Expression empruntée à J. Badura, *op. cit.*, p. 137.

²⁵⁷ A. Faure, P. Teillet, *op. cit.*, p. 1.

²⁵⁸ L. Briel, *op. cit.*, p. 17.

²⁵⁹ Ces quatre types de réactions au mécontentement issus du modèle de A. Hirschman ont été explicités dans le chapitre 2. G. Bajoit, *op. cit.*, p. 328.

I. Dans sa relation au Grand Lyon : « mimétisme institutionnel » et acceptation des règles du jeu

Si, comme la soulevé L. Briel en 2011, le conseil de développement peut être traversé par des velléités d'autonomisation vis-à-vis de son institution de rattachement²⁶⁰, celles-ci semblent aujourd'hui très minoritaires et en tout cas ne sont plus à l'agenda du conseil. Sur les 11 membres du conseil interrogés largement sur leur participation à la démarche de révision du PLU-H et leur investissement au sein du conseil, un seul a pointé cette question :

« Nous avons à prendre notre indépendance. Et ça c'est un vrai problème du CdD, c'est la non existence de la réalité du conseil en tant qu'indépendant par rapport au pouvoir politique »²⁶¹.

Un certain nombre d'éléments nous amènent à penser qu'il y a une relative acceptation des règles du jeu de la Communauté urbaine, que ce soit dans les rapports réguliers entre le conseil et la Communauté urbaine ou sur la démarche de révision du PLU-H plus spécifiquement. Ceci laissant à penser que ces velléités ponctuelles semblent davantage relever de la rhétorique et cachent à peine la tendance au « mimétisme institutionnel ».

a) Sur le fonctionnement régulier du conseil de développement

Tout d'abord, il s'agit de préciser que la proximité avec la Communauté urbaine est constitutive du conseil de développement. Dans les statuts même de celui-ci, il est précisé qu'il est tenu de « ne doit pas fonctionner en vase clos mais [qu'il doit] développer une démarche et une manière de faire spécifique avec les élus qui sont informés systématiquement des activités du conseil, reçoivent les rapports et peuvent intervenir à leur demande ou à la demande du conseil »²⁶². Aussi, progressivement, le conseil a construit une posture dite « d'indépendance dialoguante », réaffirmée dans les rapports d'activité annuelle du conseil. Celle-ci « [lui] permet de s'affirmer comme partenaire du Grand Lyon dans l'élaboration des politiques de l'agglomération »²⁶³. Cette posture fait pour autant l'objet de commentaire de la

²⁶⁰ L. Briel, *op. cit.*, pp. 76-77.

²⁶¹ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

²⁶² Comme le précise la délibération n°2000-6114 ayant pour objet la composition et les modalités de fonctionnement du conseil de développement, votée en séance publique du conseil communautaire du 18 décembre 2000.

URL : <http://www.grandlyon.com/delibs/pdf/ConseildeCommunaute/2000/12/18/DELIBERATION/2000-6114.pdf>

²⁶³ Rapport d'activité 2012, site du conseil de développement du Grand Lyon. URL : http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/rapport_annuel/20130405_cdd_ra_2012.pdf

part de certains participants :

« J'aime bien le discours de Jean sur l'indépendance dialoguante mais je pense qu'il ne prend pas suffisamment son indépendance de ce point de vue »²⁶⁴.

Cette proximité des membres avec les élus est également due à la figure du Président du conseil de développement et à son parcours. Il faut tout d'abord rappeler qu'il doit sa nomination au Président de la Communauté urbaine. De par son parcours professionnel dans l'agglomération lyonnaise évoqué dans le chapitre 1 (il a notamment fondé l'Agence d'urbanisme, initié et piloté la démarche « Lyon 2010 »), il a été amené à fréquenter largement techniciens et élus dans les années 1980 : « c'est là que j'ai connu des élus qui sont toujours en fonction maintenant »²⁶⁵. C'est globalement le cas, dans une moindre mesure, d'une partie des membres du conseil de développement. Notre enquête auprès des membres révèle qu'un tiers des répondants (33%) a travaillé dans le champ des politiques urbaines la majorité de sa vie professionnelle et parmi eux, 80% sont dans l'agglomération lyonnaise depuis plus de 10 ans²⁶⁶. D'une manière générale, leur statut de « représentants de la société civile organisée » et le fait que la composition même du conseil soit arrêtée par délibération du Conseil communautaire²⁶⁷ attestent de cette idée de proximité relative entre les membres du conseil et le Grand Lyon. Cette proximité est particulièrement prégnante au sein d'un « noyau dur » de membres du conseil, parmi les plus investis (membres du Bureau du conseil et fréquemment « pilotes » de démarches du conseil). Cette interconnaissance crée une proximité implicite et un relatif partage de « codes » communs (des références à des événements, des personnes, ou même des postures), proximité attestée presque systématiquement aux réunions en présence d'élus ou de techniciens²⁶⁸.

Les membres du conseil entretiennent également une relation de proximité avec le Vice-président à la participation citoyenne, notamment du fait de sa participation régulière aux réunions du Bureau du conseil.

Dans le même sens, L. Briel relève les similitudes de profil entre une partie des membres du

²⁶⁴ Entretien avec un membre du conseil de développement.

²⁶⁵ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

²⁶⁶ Résultats de l'enquête en annexe.

²⁶⁷ Rapport d'activité 2012, site du conseil de développement du Grand Lyon. URL :

http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/rapport_annuel/20130405_cdd_ra_2012.pdf

²⁶⁸ Par exemple : les séances du groupe de travail sur la révision du PLU-H sur le bassin de vie « Rhône Amont » lors desquelles les services du Grand Lyon ou de l'Agence d'urbanisme sont intervenus (25 septembre 2012, 15 novembre 2012, 12 décembre 2012) étaient l'occasion pour certains membres de croiser les techniciens qu'ils connaissent bien. Ces éléments ne figurent pas aux compte rendus des séances qui sont synthétiques et « épurés » de ce type d'échanges. C'est notamment le cas d'un des pilotes de ce groupe de travail, qui témoigne son intérêt à participer à la démarche de révision du PLU-H : « J'apprends beaucoup, je vois les ex copains, collègues... » - Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

conseil et les élus communautaires. La composition du conseil en « collègues » et notamment les collègues « personnalités qualifiés », « vie associative » ou « acteurs économiques » impliquent en effet la présence d'une « notabilité chez les membres du conseil de développement », comparable à celle de l'élu, caractérisée notamment par le réseau et la capacité d'influence²⁶⁹.

Enfin, une des manifestations « récurrentes » de l'acceptation des règles du jeu de la Communauté urbaine par les membres du conseil de développement porte sur le rythme de travail. Largement critiqué par les membres du conseil de développement, particulièrement dans le cadre de la démarche sur la révision du PLU-H (nous y reviendrons), les délais sont néanmoins acceptés et tenus par le groupe, au prix parfois de sacrifices.

A ce titre, le Vice-président à la participation citoyenne fait le constat que le conseil fonctionne à l'image du Grand Lyon, qu'il qualifie de « boulimique ». Cette tendance semble s'expliquer par la personnalité du Président du conseil de développement, par une volonté d'être « productif » ainsi qu'une attente de reconnaissance de la part des membres.

« Il y a une spirale là qui s'est installée, qui à la fois a été éminemment productive sur toute une série de choses mais qui exclue aussi pas mal de personnes qui pourraient trouver une place dans le cadre d'un rythme un peu plus apaisé, un peu plus structuré, moins dispersé. [...] »

C'est la machine, c'est toute l'institution du grand Lyon qui fonctionne comme ça et le CdD est un peu à l'image de l'institution. [...] De mon point de vue c'est pas le bon rythme, ni pour les membres du CdD, ni pour l'accompagnement du CdD, ni pour les relations du CdD dans les différentes communes, etc. [...] Il y a cette soif de reconnaissance clairement qui fait que on y va, on y va, on y va. On est reconnu ici, il faut tout de suite attaquer l'autre truc pour être reconnu, etc. »²⁷⁰

La question de « l'hyperactivité » du conseil a également été soulevée par L. Briel comme un participant de sa quête de légitimité²⁷¹. Elle semble toutefois n'être pas sans conséquence sur le collectif.

L'analyse de B. Jouve peut être à ce stade éclairante. Dans ses travaux sur la participation citoyenne à l'échelle des métropoles il conclue que l'institutionnalisation même de la démocratie participative ne permet pas de perturber « l'ordre politique » et même au contraire traduit l'allégeance au système. Ceci s'explique par le fait que c'est finalement les élus qui désignent les représentants légitimes à leurs yeux de la société civile. Ainsi c'est bien

²⁶⁹ L. Briel, *op. cit.*, p. 52.

²⁷⁰ Extrait de l'entretien réalisé avec le Vice-président à la participation citoyenne.

²⁷¹ L. Briel, *op. cit.*, p. 68.

« l'encadrement du rapport au citoyen par des procédures formelles, par des institutions [...] » qui « crée les conditions d'une cooptation par la sphère politique de 'représentants légitimes' issus de la société »²⁷². Cette situation empêche la naissance de tout rapport de force entre l'instance de participation citoyenne comme collectif et son institution de rattachement, et tend donc naturellement vers le consensus.

b) Sur la démarche de révision du PLU-H

Plus spécifiquement, sur la démarche du conseil de développement sur la révision du PLU-H, plusieurs éléments attestent de l'acceptation des règles du jeu fixées par la collectivité, même si celles-ci ne manquent pas parfois d'être décriées.

Tout d'abord, il convient de rappeler que les saisines politiques du conseil, comme l'a été la saisine sur la révision du PLU-H, donnent lieu à des courriers de saisine qui sont les documents de référence qui fixent les objectifs et donnent des éléments de méthode qui constituent la « feuille de route » de la démarche. Ceux-ci sont préparés par les élus et les services du Grand Lyon concernés, bien que le cadrage global se fasse en accord avec le Président du conseil. Sur ces éléments de cadrage de départ, plusieurs points peuvent être soulevés pour illustrer les ambiguïtés dans les prises de position de membres du conseil et au final, leur acceptation relative du cadre fixé.

Tout d'abord, la question du nombre de bassin de vie sur lequel le conseil de développement allait travailler a fait l'objet d'un désaccord frontal entre le Président du conseil et les services de la Mission participation citoyenne. Les services étant favorables à ce que trois à quatre bassins de vie maximum soient choisis et non six, craignant une charge et un rythme de travail trop important pour l'ingénierie d'accompagnement, tout comme pour les membres du conseil. A l'issue d'un arbitrage fin juin 2012 avec le Vice-président à la participation citoyenne, le Président du conseil de développement et la Mission participation citoyenne, il a été décidé que le conseil travaillerait finalement sur six bassins de vie. Ce choix a entraîné un rythme de réunions intense, critiqué très régulièrement par le Président lui-même et par les membres²⁷³.

Deux témoignages de participants en attestent :

« donc on était tout le temps sur la corde raide, et la méthode qu'on a mis en place et on a fait ça, j'allais presque dire à la cravache. [...] Je pense qu'à ce rythme là, on aurait pas

²⁷² B. Jouve, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, 2005/2 Vol. 55, p-326.

²⁷³ A l'occasion des échanges réguliers entre le Président du conseil de développement et les services de la Mission participation citoyenne celui déplorait le rythme de travail trop intense : « ça n'est pas possible de travailler comme ça, ça n'est pas acceptable ».

duré 6 mois de plus »²⁷⁴.

« Sur la méthode de travail du CdD je dirai arrêtons de courir trop vite. Donc, d'accepter n'importe quelle case du politique... Je suis pas sur que ce soit profitable. Il y a eu, et ça a été beaucoup porté par Jean, une réelle capacité de travailler en charrette. Et si Jean ne s'était pas mobilisé jour et nuit je ne sais pas si on y serait arrivé... Donc ça, toujours au niveau de la méthode, pour moi ça pose une vraie question.. »²⁷⁵.

Ce deuxième témoignage révèle une mise à distance vis-à-vis du rythme de travail du conseil de développement, mais n'a pas eu l'occasion d'être exprimé aussi clairement et d'avoir de réelles conséquences sur le fonctionnement du groupe pendant la démarche.

Le cadrage du sujet même, tel que posé dans la lettre de saisine, n'a pas suscité de comportement de prise de parole (« *voice* ») bien qu'il ne semble pour autant pas forcément faire l'unanimité.

La commande passée au conseil consistait à repartir de ses travaux précédents, en particulier ceux portant l'acceptabilité citoyenne de la densité urbaine, en les déclinant sur les différents territoires²⁷⁶. Le point de départ impliquait donc un accord sur la densification comme objectif pour l'agglomération. Comme le souligne un participant, cet objectif n'était pas discutable :

« ...l'objectif de densifier, l'objectif de pouvoir accepter ces 150 000 habitants supplémentaires, il a déjà été posé auparavant et il fait plus débat. Il est plus dans le comment que dans le pourquoi. »²⁷⁷

Pourtant notre enquête quantitative révèle que près de 40% des personnes interrogées ayant participé à la démarche de révision du PLU-H du conseil de développement ne partagent pas nécessairement cet objectif de densification. Tout au moins, il est loin d'être l'objectif prioritaire pour eux²⁷⁸.

Enfin, dans ces éléments de cadrage du sujet, on peut évoquer le fait que certains projets urbains majeurs sur l'agglomération (le Grand Stade à Décines, l'Anneau des sciences notamment²⁷⁹) ne rentrant pas dans le cadre réglementaire du PLU-H ont également été écartés du cadre de la saisine du conseil de développement. Ce cadrage a également pu être

²⁷⁴ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

²⁷⁵ *Idem*.

²⁷⁶ Courrier de saisine du conseil de développement en annexe.

²⁷⁷ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

²⁷⁸ 38% des répondants s'estiment « pas du tout d'accord », « pas d'accord » ou « ni d'accord ni en désaccord » avec cet objectif de densification. A la question des objectifs prioritaires du PLU-H, parmi les items proposés, la densification est celui qui a eu le moins de réponses positives.

²⁷⁹ Sur les grands projets de la Communauté urbaine de Lyon : <http://www.grandlyon.com/Les-grands-projets.5320.0.html>

regretté par des participants mais au final, relativement bien respecté²⁸⁰ :

« Par contre c'est vrai que les vrais enjeux qui peuvent aggraver un peu plus les personnes, on ne les a pas traités au CdD. [...] »

Bon, c'est un peu gênant que les sujets phares, enfin les réalisations phares, le CdD n'en est pas saisi en fait. Voilà, on dit c'est notre décision, c'est acté, on ne revient pas dessus, on veut bien vous informer dessus mais c'est tout. C'est quand même un peu gros, un peu gênant. »²⁸¹

Un dernier élément d'importance qui illustre cette posture « d'allégeance » vis-à-vis des élus de l'agglomération lyonnaise mérite d'être souligné. Il s'agit de la recherche d'une attitude que l'on peut qualifier de « politiquement correcte ». Bien que celle-ci ne soit pas affichée comme telle, au contraire, et soit loin de faire l'unanimité.

« Les élus se servent de nous dans le sens où on fait valoir que le CdD va tout à fait dans le sens de ce qui a été proposé. [...] Bon, c'est vrai qu'on est un peu un faire-valoir et qu'on est un peu béni-oui-oui je pense, je trouve, mais bon... »²⁸²

Cette démarche a eu la particularité de permettre aux membres du conseil de développement un temps de présentation de leurs messages devant les élus locaux dans six conférences locales des maires. La manière dont les présentations du conseil devant ces conférences ont été préparées est particulièrement significative. Les réunions des groupes de travail territorialisés, qui précédaient les passages en conférences locales des maires, étaient dédiées à un travail de reformulation qui se traduisait par un « lissage » des propos. A titre d'exemple on peut citer les trois reformulations suivantes :

« des perspectives divergentes, une unité territoriale impossible », devient « des projets à penser à des échelles élargies, débordant au-delà de la Conférence Locale des Maires »

« Deux quartiers d'habitat social en grande difficulté : les vernes à Givors et la Saulaie » devient « plusieurs quartiers d'habitat social en grande difficulté : les vernes à Givors, la Saulaie... »

« Un potentiel économique peu exploité » est remplacé par « un potentiel économique à structurer et à valoriser »²⁸³.

Ces exemples, qui peuvent sembler anecdotiques, sont en réalité emblématiques de l'état d'esprit d'une partie des membres pour qui ce travail de reformulation préalable était

²⁸⁰ Les deux projets cités : Anneau des sciences et Grand Stade n'ont pas été totalement écartés de la réflexion sur les territoires mais n'ont pas fait l'objet d'un travail spécifique. Ils sont par exemple évoqués dans les contributions territorialisées du conseil concernées (Val d'Yzeron et Rhône Amont) :

<http://www.grandlyon.com/Les-contributions-du-Conseil-de-developpement.2378.0.html>

²⁸¹ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

²⁸² *Idem.*

²⁸³ Ces trois exemples sont extraits du compte rendu de la quatrième réunion du groupe de travail territorialisé Lômes et Coteaux du Rhône du 21 février 2013, la dernière séance précédant la présentation des messages du conseil en conférence locale des maires. Au-delà de ce temps de reformulation en séance, la préparation de chaque présentation entraînait des échanges mails et téléphoniques intenses entre pilotes d'un groupe de travail et la Mission participation citoyenne pour stabiliser une version finale acceptable.

indispensable. Celui-ci s'est traduit par une attention presque obsessionnelle à rendre positives les formulations, à éviter de pointer du doigt des communes ou des secteurs en particulier, par une euphémisation des situations problématiques, etc.

En outre, en préalable à chaque conférence locale des maires, le Président du conseil de développement organisait une rencontre informelle avec le Président de la conférence pour lui soumettre les messages du conseil et voir sa réaction²⁸⁴. Si nécessaire il procédait à quelques ajustements de la présentation avec la conférence.

Les membres du conseil de développement sont conscients de la proximité de leurs idées avec celles de la Communauté urbaine, elle est pour certains bon signe, pour d'autres regrettable.

« il [le Président du conseil de développement] note avec beaucoup d'intérêt les convergences qui existent entre les préconisations du CdD et la position des services et des élus »²⁸⁵.

« ça veut dire que le CdD est bien dans le moule de ce que préconise le conseil de communauté et puis en gros les services »²⁸⁶.

« notre rapport [la contribution] enfonce des portes ouvertes en permanence »²⁸⁷

Les participants à la démarche ont pourtant été invités à plusieurs reprises par les services de la Mission participation citoyenne mais aussi par les techniciens en charge de la révision du PLU-H à prendre une plus grande liberté de ton et à se situer sur un registre plus sensible et moins descriptif et technique²⁸⁸. Les services ont ainsi proposé au groupe de pilotage de la démarche du conseil de révision du PLU-H de réaliser, aux côtés de la contribution (qui est le format classique de rendu des conclusions des travaux du conseil), des productions éditorialisées « escale dans les bassins de vie » avec un propos plus libre et sur le registre du sensible, de la découverte d'un territoire. L'accord de départ avec le groupe de pilotage était le suivant : le contenu de ces documents sera élaboré à partir des compte rendus des séances de travail du conseil, mais la rédaction sera le fait des services, dans l'optique de « donner de la lisibilité aux enjeux territoriaux du PLU-H de façon concrète, incarnée et décalée du discours

²⁸⁴ Ces rencontres se sont tenues entre le Président du conseil de développement et les Présidents des cinq conférences locales des maires dans la semaine qui précède la conférence : soit avant le 27 novembre 2012 pour Rhône Amont, le 30 novembre 2012 pour Val d'Yzeron, le 17 décembre 2012 pour Val de Saône, le 18 février 2013 pour Porte des Alpes et le 15 mars 2013 pour Lônes et Coteaux du Rhône.

²⁸⁵ Extrait du compte rendu de la séance plénière du conseil de développement d'adoption de la contribution sur la révision du PLU-H, le 29 mai 2013.

²⁸⁶ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

²⁸⁷ *Idem.*

²⁸⁸ « Face à des critiques des élus, services et partenaires concernant le caractère trop technique et aride de ses contributions, le conseil de développement s'efforce depuis 3 ans de diversifier ses productions éditoriales », extrait d'une note interne à la Mission participation citoyenne constituant la présentation et un argumentaire autour de ce projet de productions éditoriales.

politico-technique »²⁸⁹. Ce projet a finalement suscité de nombreuses tensions entre l'administration et certains membres du groupe de pilotage, et en particulier le Président, visiblement pris entre une peur d'instrumentalisation²⁹⁰ des propos du conseil et une crainte de froisser les élus. Ceux-ci ont finalement voulu relire et valider au mot près ces productions²⁹¹.

II. En interne au conseil de développement : la non gestion du dissensus

On a donc vu que dans sa relation à la Communauté urbaine le conseil de développement en tant qu'acteur collectif se situait dans une posture de partenaire, acceptant les règles fixées et même s'en appropriant certaines pour son fonctionnement interne. Il semble que le conseil reproduise notamment un processus de « fabrique du consensus » perçu comme gage de crédibilité : « la fabrique, en coulisse, d'un consensus de façade, [est] justifié[e] par le souhait d'être percutant et audible face aux élus communautaires »²⁹².

Ce « consensus de façade » traduit plutôt une absence de prise en compte des situations de dissensus.

a) *Le conseil de développement : une pluralité d'acteurs et d'expressions...*

On l'a vu, une partie des membres du conseil de développement et notamment les membres les plus investis et « visibles » (pilotes de démarche, membres du Bureau, etc.) dans l'instance ont un profil et un « capital social » au sens de P. Bourdieu²⁹³. La mobilisation et le rassemblement d'acteurs inscrits dans divers réseaux sur un territoire est bien le propre des conseils de développement, comme le rappelle G. Claisse :

« il faudrait que ces acteurs représentent une force vive, une agglomération en mouvement, qui défendent des intérêts catégoriels, déjà les faire travailler ensemble je trouve que c'est pas forcément évident... »²⁹⁴

²⁸⁹ Extrait de la note interne citée précédemment.

²⁹⁰ Exprimée clairement par un des membres lors de la réunion du groupe de pilotage du 17 avril 2013, dans un temps informel.

²⁹¹ Lors d'un temps d'échange informel avec les services de la Mission participation citoyenne le 18 avril 2013 le Président du conseil de développement a exprimé sa volonté de « relire et valider à la virgule près ces documents » expliquant qu'il avait « la responsabilité de ne pas dire n'importe quoi devant les élus ».

²⁹² L. Briel, *op. cit.*, p. 58.

²⁹³ Il définit le « capital social » comme « l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'inter-reconnaissance ». Extrait de P. Bourdieu, « Le capital social. Notes provisoires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, volume 31, 1980, p. 2.

²⁹⁴ Extrait de l'entretien réalisé avec le Vice-président à la participation citoyenne.

Ils partagent donc, pour certains, une « notabilité » et un profil socio-économique. Notre enquête révèle en effet que parmi les répondants il y a une très forte majorité d'hommes (75%), que plus de 60% ont plus de 60 ans et habitant la ville centre. Il y a par conséquent une forte proportion de retraités (43%) et plus d'un tiers de cadres et professions intellectuelles supérieures (37%)²⁹⁵. Un tiers d'entre eux sont membres du conseil de développement depuis plus de 3 ans.

Pour autant, ces traits communs masquent une pluralité d'acteurs, issus d'horizons divers et portant des voix différentes. De par ses modalités de composition en collèges, le conseil de développement regroupe des acteurs qui n'ont pas forcément l'habitude de dialoguer, issus du monde économique, de la vie associative, des « citoyens volontaires » tirés au sort, des citoyens représentant les différents territoires, etc. Les « citoyens volontaires » ont ainsi été sélectionnés par tirage au sort avec des critères de diversité (sexe, âge, catégories socioprofessionnelles, etc.). Potentiellement donc, c'est une instance regroupant une diversité d'acteurs. Pour G. Claisse cette diversité ne fait pas de doute :

« il y a des visions différentes. Il y a des familles de pensée différentes, il y a des idéologies différentes au sein du CdD. »²⁹⁶

Pour la plupart des membres interrogés, le conseil apparaît comme un espace où ils se sentent libres d'exprimer leur opinion et constatent que des divergences de points de vue existent :

« je pense que toutes les paroles ont pu s'exprimer. »²⁹⁷

« je pense que chacun a dit ce qu'il pensait, comme il percevait les choses sur les différents thèmes qui ont été abordés »²⁹⁸

« on a pu s'exprimer, on a pu donner nos idées... »²⁹⁹

« non moi je trouve qu'il n'y a pas forcément une unité complète de pensée dans le CdD, j'ai pas trop cette impression. »³⁰⁰

Les 11 entretiens réalisés avec des participants à la démarche de révision du PLU-H du conseil révèlent en effet des trajectoires de l'engagement et des registres de mobilisation très différents. Pour certains, l'engagement au conseil de développement s'est fait par cooptation,

²⁹⁵ Résultats de l'enquête en annexe.

²⁹⁶ Extrait de l'entretien réalisé avec le Vice-président à la participation citoyenne.

²⁹⁷ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

²⁹⁸ *Idem.*

²⁹⁹ *Idem.*

³⁰⁰ *Idem.*

par le biais du Président notamment, ou *via* d'autres acteurs à la Communauté urbaine, notamment les techniciens, ou encore par le biais d'une candidature spontanée et par curiosité, etc. (nous y reviendrons dans le chapitre suivant).

Enfin, certains présentent des profils « d'*outsiders* », des voix dissonantes qui s'expriment. Ces deux témoignages en attestent :

« Alors je pense clairement avoir été beaucoup trop radical comme c'est mon péché mignon, pour pouvoir être suivi [...] On était toujours sur un décalage avec mes autres collègues. »³⁰¹

« J'ai senti des réticences justement face à cette question de densification par exemple. On les a senti. Mais je trouve que, jusqu'à présent, ces choses là n'ont jamais tournées au conflit insurmontable. Si ça arrivait au conflit, ça voudrait dire qu'il y a des gens qui partiraient, c'est pas le cas. Sauf peut être, il y a des gens qu'on ne voit plus, peut être qu'ils ne s'y retrouvent pas... »³⁰²

b) ... noyés dans le collectif ?

Le conseil apparaît ainsi comme un espace où se côtoient des acteurs avec différentes visions du monde et diverses intentions. Toutefois, si celles-ci semblent pouvoir s'exprimer librement, elles ne semblent pas trouver d'écho dans la parole du collectif qui apparaît au final unie. Les explications ne sont donc pas forcément à trouver dans la composition de l'instance mais plutôt dans le processus de construction d'une position commune au conseil de développement. A l'image du travail de lissage de ses messages pour les « rendre politiquement corrects » aux yeux de la Communauté urbaine, il semble qu'un processus de nivellement des positions des uns et des autres soit à l'œuvre pour aboutir à un « consensus de façade ». Ainsi, d'après notre enquête, 55% des répondants estiment que le conseil de développement dans son fonctionnement régulier est « un espace 'neutre', où des opinions différentes sont représentées mais se confrontent peu »³⁰³.

Le moment de l'adoption de la contribution finale sur la révision du PLU-H est à ce titre symbolique. Si le texte a été adopté à l'unanimité en séance plénière le 29 mai³⁰⁴, notre enquête révèle que 37% des participants à la démarche qui ont répondu au questionnaire estiment ne pas du tout retrouver ou ne pas retrouver spécialement leurs idées personnelles

³⁰¹ *Idem.*

³⁰² *Idem.*

³⁰³ Résultats de l'enquête en annexe.

³⁰⁴ Étaient présents à cette séance près de 80 membres du conseil de développement ayant, pour la quasi-totalité participés à la démarche. Source : compte rendu de la séance plénière du 29 mai 2013.

dans la contribution³⁰⁵. Ce résultat semble en effet étonnant au regard de l'unanimité de façade. Une seule voix dissonante s'est fait entendre de manière assez vigoureuse lors de cette séance parmi les participants à la démarche sur la question des normes de stationnement³⁰⁶. La réponse du Président du conseil de développement a été de dire que cette position n'était pas majoritaire mais qu'il sera « fait mention de cette réserve dans le texte » final. Le surgissement de ce type de position de la part d'un membre investi dans la démarche et même pilote d'un groupe de travail au dernier moment, ainsi que la réponse du Président proposant de consigner cette remarque, traduisent une difficulté à intégrer le dissensus.

« Il y a à l'évidence des dissensus au CdD, simplement je pense que le défaut du conseil mais je pense que c'est naturel, on ne sait pas trop les exprimer. Parce que si on mettait en scène que des dissensus je vois pas trop l'intérêt de notre [rires] contribution... »³⁰⁷

« là je pense qu'on cherche plutôt à fabriquer du consensus et on a tendance à un peu trop sous estimer les dissensus. »³⁰⁸

Le fonctionnement même et les processus de travail du conseil de développement peuvent nous fournir des éléments d'explication de ce constat, visiblement relativement partagé entre les participants.

« il y a peut être des choses à améliorer même si ça fonctionne assez bien, entre le débat qui est un débat où chacun s'exprime, on enregistre... et la rédaction d'une contribution ». ³⁰⁹

« Ca c'est le problème de toute démarche, c'est qu'il y a une réduction des apports par le fait qu'on est obligé d'avoir un petit nombre de personnes qui au final rédigent ou orientent... C'est obligé ça. C'est normal, c'est dans toute chose. C'est la réduction de la démocratie par sa formalisation [rires]. » ³¹⁰

Comme l'expriment ces deux témoignages, le temps de synthèse et de formalisation des messages est en effet probablement un moment où les différentes positions sont lissées, par l'effet de synthèse et par le fait que ce travail soit réalisé par un nombre restreint de personnes : les services de la Mission participation citoyenne, les pilotes et le Président en règle générale. Ils jouent en effet un rôle centrale dans la rédaction et la reformulation des

³⁰⁵ Cette donnée est le résultats de l'addition des personnes qui s'estiment « pas du tout d'accord », « pas d'accord » et « ni en désaccord ni d'accord » avec l'affirmation « je retrouve tout à fait mes idées personnelles dans le projet de contribution ».

³⁰⁶ Cette prise de position figure dans le compte rendu de la séance plénière du 29 mai 2012 mais au style indirect et relativement policée « Il souscrit à l'ensemble des propositions de la contribution, à l'exception de la préconisation relative à la révision à la baisse des normes sur les espaces de stationnement réservés aux logements. En effet, cela serait contre-productif car les riverains stationneront leurs voitures sur l'espace public. »

³⁰⁷ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

³⁰⁸ Extrait de l'entretien réalisé avec le Vice-président à la participation citoyenne.

³⁰⁹ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

³¹⁰ *Idem.*

messages du conseil, qui n'est pas forcément toujours transparent pour l'ensemble des participants³¹¹.

Ceux-ci s'imposent comme garants de l'efficacité du processus de travail, animant les réunions et assurant le travail de synthèse des messages. Ils constituent le « noyau dur » des membres actifs au sein du conseil de développement et bénéficient d'une forte légitimité du fait de leur ancienneté et/ou de leur expertise³¹². Une relation de confiance semble s'être établie de ce fait entre les membres, comme en atteste G. Claisse :

« ça fait quand même beaucoup d'interconnaissances le CdD, et de reconnaissance des uns aux autres qui fait qu'on se respecte. Il y a une éthique de la discussion. [...] C'est fluide, c'est cool, c'est respectueux. On est pas d'accord pourtant. Et on se le dit. »³¹³

La forte présidentialisation du conseil de développement implique des comportements d'allégeance, de « *loyalty* » ou d'« *apathy* », mais n'invite pas forcément à la prise de parole « *voice* » que ce soit pour interroger le fond d'un sujet ou les méthodes de travail. Ainsi pour L. Briel : « ce système présidentiel va à l'encontre de l'idéal d'un conseil de développement permettant la controverse par l'expression de la diversité des regards et position »³¹⁴.

Enfin, la « fabrique du consensus » semblerait même être inhérente au fonctionnement d'une assemblée délibérative comme l'est le conseil de développement. Par « la montée en généralité » qui est une des caractéristiques de la délibération, le collectif amènerait naturellement à créer des espaces de compréhension et de consensus³¹⁵.

Conclusion du chapitre 5

Pour conclure, le fonctionnement régulier du conseil de développement, dans ses rapports à l'institution Grand Lyon comme en interne, laisse entrevoir les trajectoires d'une allégeance institutionnelle. Celle-ci se traduit par une tendance au « mimétisme institutionnel », une posture de partenaire et une attitude « politiquement correcte » pour le conseil de

³¹¹ Sur la démarche de révision du PLU-H par exemple, une quinzaine de versions différentes de la synthèse des messages des différents groupes de travail territorialisés ont été formalisées par mail et téléphone entre les pilotes, le Président et les services de la Mission participation citoyenne après les séances de travail. Les versions finales n'étant donc pas validées collectivement par les groupes de travail concernés.

³¹² On a pu constater que la légitimité des pilotes n'est jamais remise en cause par les participants et ce malgré parfois la faible transparence des reformulations des messages qui interviennent après les séances de travail.

³¹³ Extrait de l'entretien réalisé avec le Vice-président à la participation citoyenne.

³¹⁴ L. Briel, *op. cit.*, p. 60.

³¹⁵ *Ibid.*, p. 13.

développement, et peut s'expliquer par une quête de légitimité et de reconnaissance. Elle se traduit en interne au conseil de développement par la non gestion du dissensus qui le fait apparaître comme acteur collectif uni au service d'une plus grande efficacité présumée.

La relative acceptation des règles du jeu des participants au conseil de développement et du conseil comme acteur collectif vis-à-vis de la Communauté urbaine peuvent également s'expliquer par une volonté de rester dans la partie, de ne pas perdre sa place car chacun y trouve finalement des « rétributions symboliques »³¹⁶ (nouvelles connaissances, reconnaissance, prestige, participation à un réseau, sociabilité, etc.).

Cependant, cette relative « loyauté » n'est pas sans conséquences. Il semble d'une part qu'elle amène le conseil de développement à une « routinisation » et une normalisation de ses relations avec la Communauté urbaine, bridant le collectif dans son rôle d'interpellation et l'amenant à « intégrer » les contraintes de la collectivité (notamment une exigence de crédibilité de ses travaux au détriment de la créativité et de l'innovation)³¹⁷.

D'autre part, l'acceptation globale des règles du jeu semble se faire au détriment d'une partie des membres. L'hyperactivité du conseil de développement comporte en effet un caractère excluant pour ceux qui ne peuvent s'y conformer. La « fabrication du consensus » laisse de côté les voix dissonantes et masque la diversité et la richesse des expressions représentées dans l'instance.

Les membres du conseil mais aussi le conseil comme acteur collectif semblent donc inhibés face aux cadres institutionnels qui s'imposent à eux. Dans ce contexte, il semble difficile d'imaginer que le conseil puisse jouer un rôle de « réenchantement » des débats sur les enjeux du territoire³¹⁸.

³¹⁶ Au sens de D. Gaxie qui identifie des gratifications de type symbolique à l'action militante qui entrent en ligne de compte au-delà des interprétations du militantisme sur le seul registre idéologique. D. Gaxie, « Economie des parties et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, volume 27, n°1, 1977, pp. 123-154. URL : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1977_num_27_1_393715

³¹⁷ L. Briel, *op. cit.*, pp. 60-62.

³¹⁸ Pour A. Faure et P. Teillet, les conseils de développement « invitent [...] à pointer les formes de réenchantement en présence » dans les agglomérations », *op. cit.*, p. 11.

Chapitre 6. Premier complexe autour de la représentation : de qui le conseil de développement est-il la voix ?

Ce chapitre vise à s'interroger sur la manière dont la question de la représentation se manifeste et impacte le fonctionnement du conseil de développement du Grand Lyon, de manière générale et plus spécifiquement sur cette démarche de révision du PLU-H.

Il semble nécessaire de rappeler qu'*a priori*, la représentation voire la représentativité des conseils de développement est un faux problème. En effet, à la création des conseils de développement, contrairement à d'autres instances comme les Conseils Economiques et Sociaux (CES), la « représentation [...] n'est pas définie d'un point de vue institutionnel »³¹⁹. La loi LOADDT ne contraint pas dans ce sens, parlant toutefois d'une assemblée de « représentants » mais non d'une exigence de « représentativité ». Ce sont bien les assemblées communales ou intercommunales qui seront chargées de définir la qualité de ces « représentants »³²⁰.

On a vu en effet que les conseils de développement étaient des scènes délibératives plus que participatives, ce qui revient en quelque sorte à les décharger de la responsabilité de participer à la décision qui impliquerait de poser la question de leur représentativité³²¹.

Ils se présentent donc comme des assemblées qui construisent une « intelligence collective » regroupant une diversité d'acteurs et d'expression : « Les avis, contributions et propositions des conseils de développement sont énoncés en leur nom, et ne représentent pas un hypothétique idéal-type de l'opinion publique mais bien une délibération originale et unique permise par l'existence procédurale de cette instance institutionnelle de participation »³²².

Néanmoins, dans le fonctionnement régulier et quotidien des conseils de développement, il semble qu'une certaine ambiguïté autour de la question de la représentation soit entretenue. Celle-ci est en effet loin d'être évacuée et semble même récurrente dans la composition des conseils de développement, réapparaissant pour certains conseils comme un gage de

³¹⁹ CERTU, *op. cit.*, p. 82.

³²⁰ Loi LOADDT, article 26, site de Legifrance. URL :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000760911&dateTexte=&categorieLien=id>

³²¹ Démocratie délibérative et participative sont étroitement liées, celle-ci se différenciant principalement dans le lien à la décision et dans le rapport au système représentatif. Les théories de la démocratie délibérative semblent globalement moins critiques vis-à-vis du principe représentatif qu'elles acceptent. Les théories participationnistes en revanche peuvent se montrer plus radicales pour certaines, allant jusqu'à la démocratie directe. Source : L. Briel, *op. cit.*, pp. 10-11.

³²² L. Briel, *op. cit.*, p. 13.

légitimité³²³. Au sein du conseil de développement du Grand Lyon cette problématique s'exprime d'après nous de manière récurrente et donne lieu à des comportements spécifiques.

L'objet de ce chapitre n'est donc pas de questionner la représentativité du conseil de développement mais de montrer que la représentation, la voix portée par l'instance, semble poser question. Cette ambiguïté fondamentale autour de la posture qui va jusqu'à interroger le rôle finalement du conseil de développement fonde en effet un complexe du collectif autour de la représentation. Celui-ci se manifeste dans l'organisation de la régulation interne des diverses ressources et expressions citoyennes qui le composent, ainsi que dans la construction du positionnement de l'instance vis-à-vis des habitants de l'agglomération et de la Communauté urbaine.

I. Les « registres » de la mobilisation citoyenne sur la révision du PLU-H

Si au sein du conseil de développement la diversité des « registres » de la mobilisation citoyenne (entendus comme les trajectoires et ressources qui amènent à définir un positionnement et des intentions dans la mobilisation) semble assumée par les membres pris individuellement, elle passe au filtre du collectif qui organise la régulation de cette diversité et dessine la figure du « bon citoyen ». Dans le cadre de la démarche du conseil sur la révision du PLU-H, cette sélectivité des « bonnes attitudes participatives » ouvre la voie à un fonctionnement du collectif à deux vitesses.

a) De la diversité des trajectoires et ressources...

Le conseil de développement comporte, d'une manière générale, une proportion importante de personnes travaillant ou ayant travaillées dans le champ des politiques urbaines : un tiers des membres a travaillé la majorité de sa vie professionnelle dans ce domaine et 20% ont eu des expériences courtes³²⁴. Cette tendance n'est pas spécifique à la démarche de révision du PLU-

³²³Dans l'ouvrage du CERTU sur les 10 ans des conseils de développement, l'ambiguïté des conseils de développement vis-à-vis de la question de la représentation est visible. « Pour certains Conseils, la représentativité est envisagée de fait comme un critère essentiel à leur légitimité » (p. 82). « Les Conseils de développement, avec les citoyens qui les composent, cherchent à être « représentatifs » de la diversité culturelle des territoires, de comportements collectifs et d'habitudes de vivre ensemble caractéristiques selon les régions » (p. 85). CERTU, *op. cit.*

³²⁴Résultats de l'enquête en annexe.

H, puisque parmi les participants la proportion reste globalement la même³²⁵, mais est globale au conseil de développement.

Cette démarche semble avoir mobilisée différents types de profils. A partir d'éléments issus des entretiens avec 11 participants à la démarche de révision du PLU-H³²⁶ et du travail d'observation participante³²⁷, nous nous sommes risqués à établir des profils de participants. Ceux-ci restent « caricaturaux » et n'ont pas vocation à enfermer les participants dans un seul « registre », mais uniquement à illustrer la diversité des profils, sur la base du « registre dominant » dans la mobilisation de chacun. Il convient de considérer ces catégories comme perméables et s'interpénétrant. Nous en avons distingué quatre :

1° « l'expert » : il se caractérise par un parcours professionnel majoritairement voire exclusivement en urbanisme. Se mobiliser sur la révision du PLU-H lui semble naturel. On observe que les « experts » sont également souvent des membres très actifs et dont la participation au conseil de développement est supérieure à 3 ans.

« pour moi c'est pas un sujet que je découvre compte tenu de mon parcours puisque j'ai piloté des équipes qui ont fait des schémas directeurs, des plans d'occupation des sols, etc. »³²⁸

2° Le « riverain » : il se mobilise pour la défense et la protection de son environnement et lieu de vie immédiats. L'élément déclencheur de la mobilisation est une menace de son environnement. Les ressources mobilisées sont principalement « une bonne connaissance du terrain ». C'est le profil type des personnes présumées touchées par le « syndrome *NIMBY* ».

« moi je suis une habitante de souche de Décines, le fait de voir ma ville se développer n'importe comment, ça commence à me faire peur. J'ai été touché particulièrement parce que j'ai été... enfin mon travail a été exproprié. »³²⁹

« la connaissance, c'est qu'il y a quand même un petit passé »³³⁰

3° Le « super citoyen » : il se caractérise par son investissement sur différentes scènes locales de participation citoyenne, une curiosité pour des sujets variés et une posture d'apprentissage.

« une vision de citoyen *lambda* très très générale »³³¹

« j'ai envie d'être un habitant qui est capable de comprendre »³³²

³²⁵ Environ une personne sur deux qui a participé à la démarche de révision du PLU-H a travaillé dans le champ des politiques urbaines que ce soit par le biais d'expériences courtes ou la majorité de sa vie professionnelle.

³²⁶ Notamment les ressources mobilisées et/ou les motifs d'investissement tels que déclarées par les membres.

³²⁷ Notamment des « postures » des membres qu'on a pu observer au long cours dans leur participation à la démarche ; principaux sujets d'intérêt des membres, ressources et connaissances mobilisées, etc.

³²⁸ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

³²⁹ *Idem.*

³³⁰ *Idem.*

³³¹ *Idem.*

³³² *Idem.*

4° Le militant associatif hyperactif : il peut avoir un profil proche du « super citoyen », nous le distinguerons par le fait qu'il est davantage porté à se spécialiser dans un domaine de prédilection et surtout par une posture militante « pro active ».

« J'y suis allé en me disant c'est passionnant parce que ça peut permettre de faire le lien entre nos préoccupations pour l'accès au logement des plus démunis... »³³³

« Ce qui m'intéressait effectivement beaucoup c'était de voir ce qu'on pouvait amener en termes d'enrichissement du processus, c'est-à-dire de voir à quel moment on allait dialoguer avec les techniciens, comment on allait pouvoir échanger avec eux sur notre façon de voir les choses. »³³⁴

Si ces catégories ne nous donnent pas d'indication quantifiée sur la diversité des profils des personnes engagées dans la démarche du conseil de développement sur la révision du PLU-H, elles témoignent de la non homogénéité des parcours et intentions qui se cachent derrière la mobilisation sur le sujet.

De la même manière, lorsqu'on interroge l'ensemble des membres du conseil sur leurs motivations premières à s'engager dans l'instance, celles-ci sont relativement diverses³³⁵. Ainsi, si le fait de peser sur le choix des élus de la Communauté urbaine semble important pour les membres interrogés, il ne fait pas non plus l'unanimité. Les réponses des membres sont ventilées dans le classement proposé (du moins important au plus important) : pour 1/5 des répondants c'est assez peu important, moyennement important pour 1/5 et très important voire essentiel pour 60% des répondants. En outre, pour 20% des répondants le fait de représenter les valeurs et intérêts du groupe auquel il appartient ne semble pas être un facteur moteur de sa participation au conseil, alors que pour 30% des répondants c'est essentiel. Une tendance un peu plus nette se dégage toutefois autour de la participation comme source d'information et, dans une moindre mesure, d'appartenance à un réseau. Pour 80% des répondants, le fait d'avoir des informations sur des sujets qui concernent l'agglomération lyonnaise est très important voire essentiel à leur mobilisation.

Enfin, un élément que nous avons pu observer tout au long du travail d'observation participante et qui ressort de manière évidente des entretiens, est le fait que les participants eux-mêmes se prêtent à un jeu de catégorisation. En effet, lors des entretiens, les personnes

³³³ *Idem.*

³³⁴ *Idem.*

³³⁵ Pour ce faire nous avons demandé aux membres d'attribuer un ordre d'importance aux 5 items proposés en les notant de 1 à 5, 1 étant peu important et 5 essentiel. En proposant uniquement des items formulés de manière positive et qui nous semblait relativement consensuel, on aurait pu s'attendre à avoir une concentration très forte de notes 4 et 5 sur l'ensemble des items. Or les réponses sont relativement diversifiées. Les résultats de l'enquête figurent en annexe.

interrogées faisaient quasi systématiquement référence à un « citoyen *lambda* », à « l’habitant de base », au « citoyen moyen » soit au « citoyen éclairé » ou encore à « l’expert d’usage »³³⁶. L’invocation de ces catégories nous semble significative à plusieurs égards. D’une part nous faisons l’hypothèse que ce recours fréquent et « naturel »³³⁷ à ces catégories de citoyens traduit un malaise concernant la posture du conseil de développement vis-à-vis de l’ensemble des habitants de l’agglomération et un besoin de s’y référer. Nous étayerons cette hypothèse dans la deuxième partie de ce chapitre. D’autre part, il traduit d’après nous l’organisation d’une « régulation » des expressions citoyennes en interne au conseil de développement. La catégorie de « citoyen *lambda* » fait ainsi tour à tour l’objet d’une revendication par certains membres ou au contraire d’une mise à distance et apparaît comme une parole qu’il faut aller chercher et traduire.

b) ... à la définition des « bonnes attitudes participatives »

Cette régulation des expressions citoyennes est le fait même du fonctionnement interne du conseil de développement dont lequel un « noyau dur » d’acteurs joue un rôle essentiel dans la direction des travaux de l’instance. Il s’agit des membres les plus investis et anciens au sein du conseil autour du Président et pilotes de la démarche. Dans le cadre de la démarche sur la révision du PLU-H, trois d’entre eux ont ainsi participé à l’ensemble des réunions des six groupes de travail territorialisés (soit près de quarante réunions)³³⁸. Une exception car ce sont les seuls à avoir suivi les travaux des différents groupes dans leur intégralité. On a vu précédemment que si le conseil de développement rassemblait une diversité d’expressions relativement libres, celles-ci ont tendance à se fondre et se lisser dans le collectif. De la même manière on a vu la difficulté pour les services de la Mission participation citoyenne à garantir la transparence du travail de reformulation et de synthèse finale des messages³³⁹ qui reste le fait de ce « noyau dur ». Même si la confiance semble régner entre les membres et le fonctionnement global du conseil relativement accepté, certains signes témoignent de la

³³⁶ Extraits des entretiens réalisés avec les participants à la démarche.

³³⁷ Au cours des entretiens nous n’avons pas amené les personnes interrogées à se questionner sur la « qualité » des membres du conseil de développement ni sur leur vision de la citoyenneté. Elles y sont venues naturellement.

³³⁸ Cette omniprésence d’un groupe restreint sur l’ensemble de la démarche a été attestée dans le travail d’observation participante, par la densité des échanges entre ces trois personnes et les services de la Mission participation citoyenne (quasiment quotidien, par mail notamment). Les listes de présence au début des compte rendu de chaque séance attestent également de la participation quasiment systématique de trois personnes.

³³⁹ Notamment du fait, comme on l’a vu précédemment de la multiplication de la densité des échanges informels entre les membres de ce « noyau dur », en dehors des temps de travail collectif, de la multiplication des versions projet des synthèses des messages, etc.

prééminence de certains participants légitimée par leur qualité d'expert :

« Quand on est en petit comité on peut mieux parler mais des fois il y en a qui monopolisent la discussion parce que techniquement ils sont plus aptes que d'autres. »³⁴⁰

« Il y a pas eu de monopolisation de la parole par les pilotes ou par certains, enfin il y a les pilotes et puis certains qui ont une expression relativement forte parce qu'ils sont un peu spécialisés... »³⁴¹

La diversité des profils des participants à la démarche ne garantit pas en effet leur égalité de poids dans le collectif. C. Gardesse relève en effet que « l'égalité des contributions ne semble pas non plus garantie entre des acteurs de la société civile [...], le capital - social, politique, culturel - a des incidences sur les aptitudes à se rendre visible à l'intérieur même du processus participatif »³⁴².

Cette régulation des expressions des participants, induite par un fonctionnement de l'instance à plusieurs niveaux, amène à construire la figure du « bon citoyen ». Deux types de critères semblent être en balance dans l'opération de sélection des « bonnes attitudes participatives » : les ressources mobilisées ainsi que le « registre » de la mobilisation.

1° S'agissant des **ressources mobilisées**, on a vu que les discours des participants amenaient à catégoriser les citoyens par rapport aux experts. Les premiers comme les seconds étant sources de connaissances et compétents de manière complémentaire.

« Je crois beaucoup à la vertu du mélange des citoyens et des experts. [...] Je dis qu'il faut que les citoyens et les experts se nourrissent mutuellement. »³⁴³

Parmi ces citoyens, plusieurs catégories sont toutefois invoquées ; « citoyen *lambda* », « citoyen éclairé » et « expert d'usage ». Le recours à ces catégories se fait de deux manières bien distinctes traduisant différentes postures individuelles et jugements vis-à-vis de ces postures. Pour certains, il s'agit pratiquement d'une revendication, une fierté de se situer en « *outsider* » par rapport aux membres du conseil de développement :

« Souvent ce sont, la plupart du temps, ce sont des gens qui ont eu une activité technique ou politique dans la vie lyonnaise. Il y en a beaucoup. Et des citoyens de base comme moi, il n'y en a pas beaucoup. »³⁴⁴

³⁴⁰ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

³⁴¹ *Idem.*

³⁴² C. Gardesse, « La double invisibilité des citoyens et de leurs expertises dans les dispositifs participatifs », in *Villes, frontières, participation. De la visibilité des processus démocratiques dans la Cité*, P. Hamman (Dir.), Ed. Horizons, 2012, p. 199.

³⁴³ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

³⁴⁴ *Idem.*

Cette posture est visible notamment par l'emploi de la troisième personne du singulier pour parler du conseil ou du pluriel pour parler du collectif, traduisant une mise à distance.

« Par rapport à une population comme sur le Grand Lyon, ils représentent quand même une petite frange de la société, enfin pour moi... C'est pas qu'ils ont pas des idées intéressantes, sociales ou autres mais ils représentent une certaine... [...] On peut se poser des questions si ils ont vu précaire... [...] est ce qu'ils savent vraiment la réalité du terrain quoi ? »³⁴⁵

Ces participants, « habitants du terrain », se sentent quasiment investis d'un rôle de passeur, de traducteur de certains messages auprès de leurs pairs puisque qu'ils ont finalement un pied dedans, au conseil de développement, et un pied dehors, sur le terrain :

« Apporter le sentiment général, qui à la limite, s'il ne va pas changer l'histoire, doit permettre à ceux qui font l'information de l'apporter avec des informations plus claires. »³⁴⁶

« C'est le boulot qu'il faudrait faire maintenant, qu'on popularise, qu'on fasse connaître ou incite à la réflexion que vous avez fait sur la densité, tout ce qui a été fait sur la densité... tout ce boulot là qui me paraît intéressant... si on discute avec le citoyen *lambda*, cette histoire de densité c'est absolument pas bien vu. »³⁴⁷

Pour d'autres membres qui se situent en « *insiders* » il semble nécessaire d'aller chercher la parole de « l'habitant de base », à condition toutefois que celui-ci soit « critique », « éclairé » et « expert d'usage » :

« Moi je suis plus qu'expert d'usage c'est clair, mais si je sais capitaliser sur l'expertise d'usage justement, je donne une force au discours citoyen par rapport au discours politique et même au discours technicien. »³⁴⁸

« Le regard citoyen c'est un regard d'interpellation. Ça ça me paraît essentiel. C'est un regard critique, mais critique positivement. »³⁴⁹

« Un citoyen éclairé c'est un citoyen qui garde son regard libre d'habitant d'un territoire qui se sent concerné par le devenir de ce territoire mais qui essaie d'acquérir suffisamment de connaissances pour comprendre ce que c'est que développer des politiques publiques, quel est le rôle des différents acteurs, qu'est ce que c'est que faire la part de ce qui relève de l'intérêt général ou du bien commun d'une part et des intérêts privés d'autre part. Les deux ayant leur place d'ailleurs. Mais souvent il y a des associations NYMBY par exemple qui défendent des intérêts privés. »³⁵⁰

Il existe donc différentes stratégies de positionnement au sein du conseil de développement pour légitimer sa place, une distinction assumée entre les « experts » et les « citoyens ». Dans tous les cas, le collectif se sent investi d'un rôle de pédagogie, d'intermédiaire, et par là, participe à distinguer les mauvaises des bonnes attitudes participatives. Les instances de

³⁴⁵ *Idem.*

³⁴⁶ *Idem.*

³⁴⁷ *Idem.*

³⁴⁸ *Idem.*

³⁴⁹ *Idem.*

³⁵⁰ *Idem.*

participation citoyenne locale comme les conseils de quartier ou les comités d'intérêts locaux seraient ainsi plus en proie à des comportements peu valorisés par les *insiders* :

« Moi je crois que le concept auquel je suis finalement attaché c'est le concept de citoyen éclairé. Alors c'est un combat tout ça, parce qu'il y a toujours le risque de basculer d'un côté ou de l'autre. Je pense que les CdD y arrivent un peu, ça dépend comment ils fonctionnent. Les conseils de quartier ont parfois plus de mal. »³⁵¹

« Mais par contre c'est vrai, au niveau de l'UCIL ça m'intéressait, la réflexion à l'échelle de l'agglomération lyonnais et le fait de mobiliser les CIL pour les faire réfléchir à d'autres choses que les crottes de chien, le nettoyage et la sécurité dans leur quartier, ça me paraissait assez intéressant »³⁵²

2° Le deuxième critère en balance dans la construction de la figure du « bon citoyen » porte sur le **registre de la mobilisation**, et plus spécifiquement sur le rapport à la politique et au politique ainsi que le rapport au conflit. Lorsqu'on les interroge les membres du conseil de développement sur la place de la dimension politique dans la démarche de révision du PLU-H, les résultats sont ambivalents, voire contradictoires. Ainsi, d'après notre enquête quantitative, une majorité de membres du conseil de développement, ayant participé à cette démarche de révision du PLU-H ou non, considère que la planification urbaine relève principalement d'un débat « politique » (39%), et dans une moindre mesure d'un débat « citoyen » (28%) et « technique » (25%). Parmi les participants à la démarche, 43% déclarent qu'ils ne se sont investis sur le sujet car ils estiment qu'il concerne tous les habitants³⁵³.

Les entretiens qualitatifs vont également dans ce sens : pour la plupart des personnes interrogés, les enjeux de la révision du PLU-H sont d'ordre politique :

« C'est-à-dire, évidemment il sont politiques, en dernière analyse c'est qui fait partie de la cité et comment on le traduit concrètement. »³⁵⁴

« La technique c'est la traduction qu'on doit en avoir, mais ils sont d'abord d'ordre politique bien sur. Et politique au sens le plus large du mot politique. Politique et citoyen. »³⁵⁵

« Je pense que la ville nécessite une vraie vision politique. Et ce serait peut être bien qu'il y ait davantage d'élus qui la porte. »³⁵⁶

En revanche, quand on les interroge plus personnellement, la grande majorité des membres considère que leur engagement au sein du conseil de développement n'est pas motivé par des considérations politiques.

³⁵¹ *Idem.*

³⁵² *Idem.*

³⁵³ Résultats de l'enquête en annexe.

³⁵⁴ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

³⁵⁵ *Idem.*

³⁵⁶ *Idem.*

« Militant oui, politique non, enfin... pour moi c'est quand même d'abord le prolongement de l'action associative ».³⁵⁷

« J'ai jamais d'opinions définies moi, j'essaye toujours d'entendre et puis après de voir si mon propre concept est une chose à défendre ou une stupidité. Donc je n'ai pas là-dessus, je n'ai aucune religion qu'elle soit déiste, politique ou dans le travail ».³⁵⁸

On observe également que la dimension politique peut être comprise de deux manières pour les membres. Pour certains il s'agit de la « politique politicienne » qui peut être connotée négativement :

« ... il faut laisser tomber la politique, parce que, que ce soit droite ou gauche, là le débat politique doit rester bien en dehors parce que sinon on avancerait pas. »³⁵⁹

D'autres distinguent la politique du politique qui revêt un sens noble, et peut alors caractériser leur engagement au sein du conseil de développement :

« Politique au bon sens du terme, pas politique au sens partisan. Politique dans la même dimension que citoyen d'une certaine façon. »³⁶⁰

« Pour moi c'est un engagement un peu politique, enfin politique dans le bon sens... [...] De la ville, de la vie de la société. C'est ce qui se passe dans la société qui m'intéresse le plus en fait. »³⁶¹

« ...quelque part, le développement du Grand Lyon c'est des choix politiques des responsables du Grand Lyon, mais met en cause, en évolution la vie de l'ensemble des habitants, donc met en cause la vie politique, au sens du peuple. Je suis absolument pas politique, je suis dans aucun parti politique... »³⁶²

Ce rapport ambiguë au politique semble mettre au jour une sorte de déconnexion qu'opèrent les participants au débat entre le fond, le sujet du débat dont ils se saisissent collectivement au sein du conseil de développement qui est d'ordre politique, et leur engagement individuel qui lui ne l'est pas (pour la majorité en tout cas).

Cette conclusion semble aller dans le même sens que les travaux de J. Talpin et M. Carrier dans les conseils de quartier de Roubaix où, semble-t-il, une norme d'apolitisme domine : « une des règles au sein des dispositifs participatifs [...] est de 'laisser la politique au vestiaire' »³⁶³. L'engagement des citoyens semble également donner lieu à une distinction entre « sphère civique – dont le conseil de quartier se veut l'espace d'expression – et la sphère

³⁵⁷ *Idem.*

³⁵⁸ *Idem.*

³⁵⁹ *Idem.*

³⁶⁰ *Idem.*

³⁶¹ *Idem.*

³⁶² *Idem.*

³⁶³ J. Talpin, M. Carrier, « Cachez ce politique que je ne saurais voir ! Ethnographie des quartiers roubaisiens », *Participations*, 2012/3 N° 4, p. 196.

politique, qui reste l'apanage des professionnels de la politique »³⁶⁴. Ceci s'expliquant principalement par des craintes de récupération politiques et d'instrumentalisation³⁶⁵. En réalité, pour les deux auteurs, le politique traverse de part en part ces scènes de débat³⁶⁶, que ce soit par le biais des dynamiques partisanes ou par la teneur du débat, conflictuel et portant sur des luttes de reconnaissance d'enjeux sociaux, des dénonciations d'injustices, etc.

Pour finir, le rapport au conflit ou tout au moins à la confrontation d'idées semble également ambivalent au sein du conseil de développement. Le « consensus de façade » est en effet à double tranchant : si, dans leur ensemble, les participants semblent valoriser une posture neutre et préférer un débat déconflictualisé, une partie d'entre eux regrettent le consensus :

« Ca serait beaucoup plus valorisant de mieux pointer les dissensus. »³⁶⁷

« J'ai peur que ça soit qu'une synthèse très consensuelle qui conforte un peu tout le monde. »³⁶⁸

II. Le collectif réfugié derrière la défense d'un « intérêt commun »

Le conseil de développement fait face à la difficile conciliation de différents registres de mobilisation en interne, qu'il tente de réguler. Cette gestion du collectif est à l'image de son positionnement d'intermédiaire entre la Communauté urbaine et les habitants, délicat et inconfortable.

L'existence d'un imbroglio autour de la question de la représentation du conseil de développement l'amène à adopter une posture de défenseur de « l'intérêt général » qui n'est pas sans poser question.

a) Un positionnement de « passeur » entre la Communauté urbaine et les habitants délicat et inconfortable....

Comme vu en introduction de ce chapitre, la question de la représentation du conseil de développement est loin d'être réglée. Il semble qu'il ait une fonction de représentation non assumée mais assurée de fait. Plusieurs éléments nous amènent à ce constat.

Son statut et sa reconnaissance dans l'agglomération lyonnaise en font de fait la scène de

³⁶⁴ *Ibid.*, p. 197.

³⁶⁵ *Idem.*

³⁶⁶ *Ibid.*, pp. 201-202.

³⁶⁷ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

³⁶⁸ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

débat citoyen de référence à cette échelle territoriale. Aussi, il se présente bien comme une « instance participative » et non délibérative³⁶⁹ en quête de représentativité³⁷⁰.

Pour le Vice-président à la participation citoyenne il apparaît toutefois clair que le conseil n'est pas représentatif mais est bien une instance délibérative regroupant une diversité d'acteurs qui jouent un rôle de « passeurs » entre les élus et des citoyens dont la « qualité » n'est pas clairement définie³⁷¹ :

« Il est censé représenter une diversité, la plus large possible mais ça ne s'atteint pas, de la société civile organisée et volontaire.

[...] Et il y a absolument pas vocation à représenter les habitants

[...] Ils ont un rôle de passeurs, de passeurs vis-à-vis des élus d'aspirations de la société civile organisée, ou de passeurs, mais ça moi j'y crois pas trop, d'aspirations des habitants de la cité, et vraiment je crois que c'est même pas réaliste de penser à ça et c'est même pas souhaitable je pense [...] Donc passeurs vis-à-vis des élus mais aussi passeurs vis-à-vis des habitants, d'un certain nombre de réflexions, de propositions...

[...] Mais passeurs c'est comment on fait le passage entre ce qui peut être défendu par le CdD et ce qui peut être accepté, approprié, porté, non pas par l'habitant engagé mais voila dans la vie quotidienne des gens. »³⁷²

Une ambiguïté semble apparaître autour de ce rôle de « passeur » qui correspond à la fois à un rôle de porte-parole de la « société civile organisée » plutôt que des habitants « *lambda* », « de la cité », vis-à-vis des élus ainsi qu'à un rôle de traducteur des choix politiques pour l'ensemble des habitants, « dans la vie quotidienne des gens ». Si l'on s'en tient à cette analyse du discours, le conseil de développement serait donc chargé de dialoguer avec les habitants *lambda*, mais ne serait par contre pas en mesure de porter leur parole. Un déséquilibre voit le jour dans ce rôle de passeur qui ne peut qu'être inégalement rempli. Cette posture rejoint une des missions principales confiées au conseil de développement du Grand Lyon : être « développeur du débat public », soit « ouvrir ses portes au plus grand nombre pour démultiplier les débats qui ont lieu au sein de son assemblée »³⁷³.

A ce titre, l'attitude des membres du conseil de développement est également paradoxale.

Ils estiment le collectif non représentatif des habitants, alors qu'ils se sentent eux même pour

³⁶⁹ Dans le livret d'accueil des membres du conseil de développement, p. 3, URL : http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/2010_livret_accueil_membres.pdf ou encore dans ses contributions, p. 2, URL : http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/revision_pluh/20130529_cdd_gtrevpluh_lonesetcoteauxrhone_contrib.pdf

³⁷⁰ Sur le site du conseil de développement, rubrique « composition et fonctionnement » : « être représentatif de la diversité de la société civile ».

³⁷¹ Il semble dans le discours du Vice-président que le conseil de développement peine à s'adresser aux citoyens « ordinaires ».

³⁷² Extrait de l'entretien réalisé avec le Vice-président à la participation citoyenne.

³⁷³ Présentation du conseil de développement du Grand Lyon. URL : <http://www.grandlyon.com/Presentation.1382.0.html>

certaines « habitant de base » :

« Je pense qu'il représente certaines tranches de la société, d'un certain niveau social, compétent c'est sur, mais d'un certain niveau social. [...] Mais c'est dommage qu'il n'y ait pas plus de gens en direct »³⁷⁴

« Il y a un décalage, un fort décalage [entre le CdD et les habitants] »³⁷⁵

Globalement, un *imbroglio* autour de la question de la représentation voit le jour. Notre enquête quantitative révèle que 44% des répondants estiment qu'ils représentent les habitants de l'agglomération dans leur diversité, et seulement 11% estiment se représenter eux-mêmes uniquement³⁷⁶. Pourtant, pour près de 70% d'entre eux, leur participation au conseil de développement est fortement motivée par l'envie de donner leur avis et de défendre des valeurs qui leur sont propres³⁷⁷. Les membres du conseil apparaissent comme tiraillés entre plusieurs prétentions de représentation sans arriver à choisir ou tout au moins à s'accorder entre eux.

Sur la démarche sur la révision du PLU-H plus spécifiquement, une majorité de participants estiment que leur contribution ne reflète pas spécialement les attentes des habitants³⁷⁸.

Au final, comme on l'a vu précédemment, « *insiders* » et « *outsiders* » du conseil de développement se sentent investis de l'obligation d'aller à la recherche de la parole des « habitants *lambda* » pour la porter. On a ainsi pu observer ce besoin quasiment obsessionnel de se référer à la parole des « habitants du terrain » sur la démarche de révision du PLU-H.

Au cours de notre travail d'observation participante nous avons pu observer que le collectif adoptait une posture de « tiers neutre » observateur des besoins et attentes des habitants. Plusieurs signes au cours des réunions de travail du conseil de développement en témoignent. Dans le discours d'abord, le collectif induit une mise à distance avec « la population », les « habitants » comme si les membres du conseil n'est faisaient pas partie : « l'acceptation de la densification par la population... »³⁷⁹.

Ensuite, ce besoin d'ancrage territorial, « citoyen », s'est manifesté de manière quasiment systématique, à chaque réunion, par un appel à associer de « vrais habitants » aux réunions du

³⁷⁴ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

³⁷⁵ *Idem.*

³⁷⁶ Résultats de l'enquête en annexe.

³⁷⁷ *Idem.* 69% des membres estiment que donner leurs avis et défendre leurs valeurs sont des éléments très importants voire essentiels dans leur engagement au conseil de développement.

³⁷⁸ *Idem.* 48% des répondants à l'enquête quantitative s'estiment « ni en désaccord ni d'accord » avec le fait que le projet de contribution sur la révision du PLU-H reflète les attentes des habitants. 32% s'estiment « d'accord » et 7% « tout à fait d'accord ». On est donc loin d'une position unanime et tranchée sur la question.

³⁷⁹ Extrait du compte rendu de la deuxième réunion du groupe de travail territorialisé Rhône Amont. Accessible sur l'extranet du conseil de développement.

groupe de travail : « le groupe de travail doit impérativement associer des habitants du territoire de la Porte des Alpes. »³⁸⁰ A de nombreuses reprises également, le Président du conseil de développement a regretté la faible participation d'habitants des secteurs considérés et invitait les membres du conseil de développement à faire venir leurs connaissances dans les réunions à condition qu'ils habitent les bassins de vie en question³⁸¹. Une véritable stratégie de collecte de la parole d'« habitants du terrain » a donc été mise en place par les membres et organisée par les services de la Mission participation citoyenne différents biais :

- l'association d'une dizaine de membres des conseils de développement des communes de Décines et Meyzieu ont rejoint le groupe de travail territorialisé Rhône Amont³⁸², une association largement plébiscitée par les participants :

« Moi j'ai beaucoup apprécié le travail qui a été fait par exemple sur Rhône Amont, parce qu'il y a un CdD de Décines et de de Meyzieu, et donc ils participé à toutes les réunions et chaque fois ils ont apporté... alors effectivement c'était leur avis, alors il est pris en compte ou pas... mais quelque part le CdD a permis donc ce débat avec ces habitants représentants... »³⁸³

« J'étais très frappé par l'intervention de Décines Meyzieu au dernier débat. Si le CdD arrive de jouer un rôle d'intermédiaire avec les conseils de quartier, chapeau. »³⁸⁴

- l'organisation de retours sur les réflexions en cours sur la révision du PLU-H dans les différentes communes et arrondissements de l'agglomération par le biais des conseils de quartier et des comités d'intérêts locaux³⁸⁵ d'une part, et par le biais d'une « veille territoriale » d'autre part, les membres étant appelés à se renseigner sur les débats locaux sur leur territoire et à en faire référence au groupe, en postant notamment des texte sur les plateformes collaboratives d'échanges de chaque groupe de travail territorialisé³⁸⁶.

³⁸⁰ Extrait du compte rendu de la première réunion du groupe de travail territorialisé Lômes et Coteaux du Rhône. Accessible sur l'extranet du conseil de développement.

³⁸¹ Ces regrets étaient exprimés fréquemment aux services de la Mission participation citoyenne dans les temps d'échanges avec le Président ou lors des temps informel dans les réunions de travail du conseil.

³⁸² Dans la contribution territorialisée sur Rhône Amont il est fait mention de cette association, p, 3. URL : http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/revision_pluh/20130529_cdd_gtrevpluh_rhoneamont_contrib.pdf

³⁸³ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

³⁸⁴ *Idem.*

³⁸⁵ Dans la contribution territorialisée sur Lyon-Villeurbanne il est fait mention des échanges avec les conseils de quartier et comités d'intérêts locaux, p, 2. URL :

http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/revision_pluh/20130704_cdd_gtrevpluh_lyonvilleurbanne_contrib.pdf

³⁸⁶ Un courrier du Président du conseil adressé aux membres de chaque groupe de travail les invitait, avant même le début des réunions de travail, à : « commencer à réunir ou compléter vos informations sur le bassin de vie 'Centre', par des moyens simples tels que : aller sur le terrain, se renseigner sur les projets locaux d'importance et les débats en cours (presse, documentation, etc.) » (ce document fait partie des matériaux archivés par la Mission participation citoyenne). Cette impulsion initiale se doublait d'un rappel pratiquement à chaque séance par le Président du conseil ou par les services de la Mission participation citoyenne de l'importance de faire part

Il semble donc qu'on soit loin d'une situation claire et sereine sur la question de la représentation et de la voix portée par le conseil de développement. Ces attitudes témoignent d'un besoin fort de se référer au terrain, à une parole « citoyenne », pour s'assurer une légitimité dans ce rôle de « passeur ».

b) La voix de sortie : représenter l' « intérêt général »

La voix de sortie acceptable du collectif pour assumer ce rôle de « passeur » semble être de se positionner sur la défense de « l'intérêt général ». Ce positionnement permet de se différencier du fonctionnement des instances locales de démocratie participative qui constituent quasiment des contre-modèles pour le conseil de développement, dans la mesure où elles sont (comme on l'a vu plus haut) des scènes où le niveau de réflexion porte souvent sur des sujets très localisées et à faible intérêt et qui concentrent des attitudes de type « *NIMBYste* » :

« On le voit dans les conseils de quartier c'est très difficile d'arriver à faire en sorte que les personnes se prononcent sur des choses d'intérêt général, en général elles se prononcent sur des choses qui les concernent elles mêmes ou cherchent un avantage dans la discussion ».³⁸⁷

« Je vois par exemple des gens des conseils de quartier qui ont encore une part, comme dire, d'approche un peu égocentrée... »³⁸⁸

Pour s'en démarquer, les membres du conseil de développement sont unanimes sur le fait qu'ils se positionnent en faveur de l'intérêt général, c'est-à-dire dans une posture de « neutralité », éloignée de considérations politiques, débarrassée de lobbies et de l'affrontement d'intérêts particuliers. Le discours des personnes interrogées nous aide à comprendre le positionnement qu'ils estiment que le collectif a adopté :

« Les membres du CdD font un effort du fait qu'ils sont inscrits dans une démarche collective pour se positionner sur l'intérêt général. »³⁸⁹

« ...le CdD est tout à fait orienté là au moins on peut le dire, c'est vraiment orienté sur un intérêt général et un désintérêt particulier, globalement »³⁹⁰

« Donc c'est un enrichissement et une approche je dirai neutre mais avant tout tournée vers le bien commun. [...] Il peut apporter une approche qui a avant tout comme objectif le bien commun sans boulets politiques justement. Quand je dis boulets c'est justement, sans idéologie a priori. »³⁹¹

au groupe des informations locales dont ils avaient connaissance.

³⁸⁷ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

³⁸⁸ *Idem.*

³⁸⁹ *Idem.*

³⁹⁰ *Idem.*

³⁹¹ *Idem.*

Ils dessinent donc une posture de garant de l'intérêt général, dont ils seraient les principaux dépositaires parmi les habitants par opposition aux scènes locales de démocratie participative. Le recours à ce concept apparaît comme un moyen d'assumer ce positionnement d'intermédiaire entre la Communauté urbaine de Lyon et les habitants. Comme le souligne J. Chevallier, l'intérêt général apparaît comme « la matrice de tous les discours de légitimation des formes sociales instituées »³⁹². De la même manière, pour J. Talpin, c'est aujourd'hui une référence incontournable : « Pour être entendu dans une arène participative, il s'agit de prendre le point de vue de la communauté, de viser plus ou moins directement l'intérêt général. »³⁹³

Toutefois, ce positionnement n'est pas sans poser question. Tout d'abord parce que l'institution du conseil de développement comme instance dépositaire de « l'intérêt général » induit des normes de comportements et confère au collectif le pouvoir de réguler les « attitudes participatives », acceptables, et considérées comme allant dans le sens de l'intérêt général. Ce positionnement légitime le fonctionnement d'une instance à deux vitesses : avec des membres « éclairés » et des citoyens *lambda*, « faire-valoir » d'un lien au territoire. Il institue également la spécificité et la supériorité du conseil de développement par rapport à d'autres scènes de concertation qui, du fait de son fonctionnement interne (régulation des « attitudes participatives ») et de la « qualité » de certains de ses membres (« experts » notamment, on y reviendra dans le chapitre suivant), est la seule instance à même d'opérer une synthèse entre les besoins des « habitants du terrain » et les objectifs d'intérêt général :

« Je suis un peu schizophrène, mais d'un côté je connais les objectifs d'agglomération comme ça et d'un côté je dis il faut qu'on regarde les conditions de vie des habitants. »³⁹⁴

« Alors il est typique de ça, si on est pas sur l'intérêt général, on est contre la densité, ça me paraît assez évident. J'ai pas entendu au CdD beaucoup de voix contre la densité. [...] Pour un citoyen *lambda* être contre l'étalement urbain et pour la densification c'est pas spontané [rires]. »³⁹⁵

Pour J.-N. Birck, l'apparition d'une « nouvelle technocratie citoyenne [qui] cherche à affirmer la légitimité de son action dans la prétention à agir au nom de l'intérêt général » fait en effet courir le risque d'une relégation dans les instances de démocratie locale des « simples

³⁹² J. Chevallier, « Intérêt général », Dictionnaire de la participation, 2013, site du Groupement d'Interêt Scientifique « Démocratie et participation ». URL : <http://www.participation-et-democratie.fr/node/1334>

³⁹³ J. Talpin, « Pour une approche processuelle de l'engagement participatif : les mécanismes de construction de la compétence civique au sein d'institutions de démocratie participative », *Politique et Sociétés*, vol. 27, n° 3, 2008, p. 146. URL : <http://www.erudit.org/revue/ps/2008/v27/n3/029850ar.html?vue=resume>

³⁹⁴ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

³⁹⁵ *Idem*.

habitants profanes » au profit des « bons citoyens » experts³⁹⁶.

Ainsi, si aujourd'hui il est communément admis que la participation citoyenne contribue légitimement à la définition de l'intérêt général³⁹⁷, les discours de certains membres du conseil de développement dessinent une fracture entre les dispositifs de participation citoyenne et au sein de ces dispositifs entre les attitudes acceptables, valorisées, et celles qui risquent de corrompre l'intérêt général.

Enfin, ce positionnement peut poser question dans la mesure où le concept même d'intérêt général ne fait pas l'unanimité. N. Lenoir lui préfère d'ailleurs la notion « d'intérêt commun » de « zones d'accords des intérêts particuliers ». En effet pour lui la volonté générale est nécessairement plurielle. Elle doit être distinguée de la « volonté majoritaire » qui est exprimée et traduite par un gouvernement³⁹⁸. Enfin, il rappelle que la politique s'organise précisément autour de la définition et de l'appropriation de l'intérêt général : « le pouvoir s'organise en tentant d'assurer l'identification fictive entre la volonté majoritaire et la volonté générale »³⁹⁹.

Dans un rapport public de 1999 sur cette notion, le Conseil d'Etat souligne le fait que « l'intérêt général » est une notion contestée du fait que le dépositaire traditionnel, l'Etat, est lui-même contesté. Il rappelle la double critique dont il fait l'objet, la pensée marxiste arguant du fait que l'intérêt général est en réalité défini par les classes sociales dominantes, et la pensée libérale percevant dans l'intérêt général la négation des intérêts et libertés individuels⁴⁰⁰.

Dans ce cadre, la position d'intermédiaire du conseil de développement entre l'institution et les habitants fait courir le risque d'une association de « l'intérêt général » à « l'intérêt communautaire », et celui de figer ainsi les contours de l'intérêt général. Dans leurs travaux sur les conseils de développement de Nancy et de Lille, M. Revel et R. Lefebvre, soulignent le fait que ces instances sont en effet censées « incarner une certaine vision de l'intérêt général, plus ouverte, mais qui reste acceptable aux yeux des élus c'est-à-dire qui ne les concurrence pas »⁴⁰¹. Par l'appropriation d'un langage et d'expressions à forte plasticité, ils peuvent apparaître comme des lieux de légitimation de « référentiels cognitifs » qui participent de l'intérêt communautaire. C'est le cas d'après eux avec le concept de « métropolisation », dont

³⁹⁶ J.-N. Birck, *op. cit.*, p. 23.

³⁹⁷ J. Chevallier, *op. cit.*

³⁹⁸ N. Lenoir, *op. cit.*, pp. 107-108.

³⁹⁹ *Ibid.*, p. 109.

⁴⁰⁰ Rapport public du Conseil d'Etat, « Réflexions sur l'intérêt général », 1999. URL : <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html>

⁴⁰¹ M. Revel, R. Lefebvre, *op. cit.*, p. 284.

l'usage courant par le conseil conduit à objectiver. A. Faure et P. Teillet, dans le même registre, soulignent la manière dont une grande diversité d'acteurs, dont les conseils de développement, s'approprient le concept de « développement urbain durable » du fait de « sa plasticité et de sa capacité 'd'attraction de sens' »⁴⁰².

Conclusion du chapitre 6

Ce chapitre nous a permis de montrer que la question de la représentation traverse de part en part le dispositif de participation citoyenne spécifique qu'est le conseil de développement. La démarche de révision du PLU-H nous offre semble-t-il un terrain riche pour étudier la dialectique entre comportements individuels et collectifs au sein du conseil sur cette question puisqu'elle invite, plus encore que d'autres sujets, à un ancrage territorial fort pour entrer dans la complexité des enjeux urbains. Ce cadre exacerbe ainsi probablement le doute récurrent au sein de l'instance autour de sa représentation, de la voix qu'il porte.

Paradoxalement, ce doute se traduit par une stratégie d'ouverture et en même temps de différenciation. Ouverture à d'autres habitants de l'agglomération pour recueillir la parole du terrain, différenciation puisque le collectif défend une vision spécifique tournée vers la défense de l'intérêt général. En termes de représentation donc, ces attitudes traduisent l'absence de position collective claire et assumée. Elles tendent aussi à brider le collectif dans ses prises de position, l'amenant à endosser la lourde responsabilité de porter la voix de l'intérêt général.

Ce chapitre nous a également permis de montrer qu'en interne, le conseil de développement est traversé par une pluralité d'acteurs porteurs de « registres » de mobilisation différents mais dont la mise en mouvement et la synthèse, car orchestrée par un groupe restreint, induit une régulation des « attitudes participatives ». Celles-ci reproduisent le schéma de différenciation de l'instance vis-à-vis d'autres scènes locales de participation citoyenne dans lequel certaines attitudes sont valorisées (capacité critique et à monter en compétence, posture « neutre » et désintéressée), dessinant la figure du « bon citoyen ».

⁴⁰² A. Faure, P. Teillet, *op. cit.*, p. 2.

Chapitre 7. Deuxième complexe : l'impuissance. Un débat désincarné ?

Ce dernier chapitre est l'occasion d'appréhender, au regard du cadre théorique sur la « fabrique de la ville » posé dans la deuxième partie et éclairé par les premiers résultats de l'analyse de notre terrain, la manière dont des membres du conseil de développement, individuellement et collectivement, se sont saisis de la révision du PLU-H, une réflexion nécessairement imbriquée dans celle sur la « fabrique de la ville ».

On a ainsi vu que ce processus semblait difficilement appropriable collectivement du fait de sa complexité, de son caractère fonctionnel et du cadre institutionnel peu propice au débat politique et démocratique dans lequel il prend place. Il en résulte une déconnexion, non inéluctable mais prégnante, entre un « monde vécu » par les citoyens et un territoire, espace de projet.

On peut imaginer que les spécificités du conseil de développement, son fonctionnement interne (régulation des expressions, fonctionnement à plusieurs vitesses, consensus, etc.) et son positionnement vis-à-vis de la Communauté urbaine (« mimétisme institutionnel » notamment) ne sont pas sans conséquences sur la manière dont il se saisit collectivement du sujet sur le fond.

L'analyse du terrain révèle le désarroi des participants face aux enjeux mis au débat, un sentiment inégalement réparti entre les membres mais qui laisse entrevoir l'existence de ce qu'on nous avons appelé un complexe d'impuissance du collectif, embarqué dans une réflexion lourde, complexe et qui le dépasse. Pour faire face à ce défi et paraître « crédible », la mise en mouvement de l'instance se fait sur un registre technicien orchestrée par un groupe moteur, au détriment du collectif.

I. Entre sentiment d'impuissance par rapport aux grands enjeux urbains...

Cette démarche de travail semble avoir cristallisé chez les participants à la fois beaucoup d'attentes et d'enthousiasme, et en même temps avoir été source de frustrations et de difficultés. Il en résulte un sentiment qui semble relativement partagé d'avoir été dépassé par les événements, que ce soit en termes de rythme de travail ou directement lié à la complexité d'un sujet qui tend à l'abstraction.

a) Un rapport personnel ambivalent à la démarche : entre richesse et déception

Cette démarche semble en effet avoir suscité des réactions ambivalentes. Si une majorité de participants semble en tirer un bilan positif de cette expérience, en termes de richesse du sujet, de nouvelles connaissances acquises et une satisfaction globale vis-à-vis du résultat produit, d'autres font part de leurs déceptions vis-à-vis d'une démarche qui n'a pas permis de satisfaire à leurs attentes.

Notre enquête quantitative montre que près de 90% des répondants ayant participé à la démarche retirent de cette expérience une meilleure connaissance du territoire de l'agglomération lyonnaise et retiennent la richesse des échanges et du débat collectif au sein du conseil de développement. Pour plus de 65%, ils en retirent également de nouvelles connaissances en urbanisme⁴⁰³. Les entretiens avec des participants confirment cette partie positive du bilan :

« ...on a ferrailé beaucoup, on a appris des choses. »⁴⁰⁴

« ...j'ai vraiment apprécié de travailler sur cette contribution. »⁴⁰⁵

« Moi j'ai beaucoup appris parce que je connaissais pas tous les territoires, parce que quand on habite sur un territoire, on en connaît un peu mais on connaît pas vraiment les... oui, on a une perception assez superficielle des choses. »⁴⁰⁶

« C'est intéressant d'avoir impliqué au fond, vraiment en allant dans le détail, je trouve, ces 80 personnes... »⁴⁰⁷

Si certains participants estiment être montée en compétence, avoir acquis de nouvelles connaissances et semblent se réjouir d'avoir participé à cette aventure collective, d'autres font part de leurs doutes quant au succès de cette démarche ou témoignent même d'une franche déception.

« C'est vrai on répond à une saisine, donc dans la mesure où le Grand Lyon apprécie le boulot qui est fait, on peut dire que c'est réussi, mais c'est peut être pas le seul point de vue pour apprécier la réussite... »⁴⁰⁸

« La question c'est comment le citoyen *lambda* peut s'intéresser à une démarche telle que le PLU-H ? [...] Ca voudrait dire qu'on prend du temps avant de chercher à ce qu'on exprime des orientations, des intentions, des trucs comme ça, qu'on prend du temps pour expliquer, partager beaucoup plus des questions, des diagnostics, pour que, j'allais dire...

⁴⁰³ Résultats de l'enquête en annexe.

⁴⁰⁴ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

⁴⁰⁵ *Idem.*

⁴⁰⁶ *Idem.*

⁴⁰⁷ *Idem.*

⁴⁰⁸ *Idem.*

on comprenne les questions qui sont derrière et qu'on raisonne pas seulement avec le souci du court terme, enfin et moi et moi dans le PLU je vais me faire bouffer parce que je veux de la verdure mais on va me mettre du béton... Mais bon, j'ai vite compris que c'était pas possible de faire un truc comme ça »⁴⁰⁹

« J'ai été fort déçu entre guillemet de tomber dans un contexte où le CdD se démène pour se substituer en compétence technique au travail des techniciens et du coup à mon sens, ce qui est apporté est d'un pauvreté abyssale... »⁴¹⁰

« Ben je suis un peu déçu [...]. J'y suis allé en me disant c'est passionnant parce que ça peut permettre de faire le lien entre nos préoccupations pour l'accès au logement des plus démunis... »⁴¹¹

Différentes voix expriment donc une frustration ou une déception vis-à-vis de cette démarche qui n'a pas permis sur le fond de prendre en compte les thématiques qui leur tiennent à cœur, ou de travailler différemment en termes de méthode. Ce sentiment de déception peut donc s'expliquer de deux manières : des expressions individuelles n'ont pas trouvé leur place dans le collectif et / ou celles-ci se sont avérées impuissantes face aux enjeux posés.

C'est donc un bilan en demi-teinte qui se dessine et qui invite à reconsidérer la manière dont le collectif s'est engagé dans ce travail en particulier sur la question des délais et du rythme de travail qui ont été des difficultés récurrentes :

« Ca serait à refaire, je me serai davantage questionné sur les contours de la saisine, sur les territoires à voir ou sur les délais. [...] Tout le monde, moi inclus, avons sous estimé la lourdeur du truc et la difficulté de rentrer dedans... »⁴¹²

b) Un sujet complexe, déconnecté de la vie quotidienne des habitants

Plusieurs signent témoignent d'un désarroi qui semble relativement partagé entre les participants, bien qu'à divers degrés, face au sujet soumis au débat. Ce désarroi repose notamment sur le sentiment que le sujet, la planification urbaine, leur semble déconnecté et hors de portée des habitants « *lambda* », ce qui conforte leur besoin de se raccrocher « au terrain ».

Si pour certains participants eux-mêmes, le sujet a d'abord paru relativement complexe, ils semblent être progressivement montés en compétences. Toutefois, même s'ils se considèrent pour certains « citoyen *lambda* », ils estiment aussi qu'ils ont une attitude, une disposition, en

⁴⁰⁹ *Idem.*

⁴¹⁰ *Idem.*

⁴¹¹ *Idem.* Extrait déjà utilisé plus haut.

⁴¹² *Idem.*

tant que membre du conseil de développement, qui leur permet de pouvoir se saisir de sujets aussi complexes, que tout le monde n'a pas :

« ... je sais pas dans quelle mesure le citoyen moyen est capable de suivre une démarche pareille. Bon je mets dans citoyen *lambda* qui ne connaît pas le sujet mais avec quand même une habitude de réfléchir, d'aller sur internet, d'essayer de comprendre, etc. qui font que je suis pas sûr que tous les citoyens moyens font ça. »⁴¹³

Dans leur ensemble, les participants rappellent la complexité du sujet et l'éloignement avec les « citoyens ordinaires » :

« Moi je dis aujourd'hui pour les habitants, l'enjeu de la révision du PLU, du nouveau PLU-H, c'est totalement abscond, ça n'a aucune signification... »⁴¹⁴

« ... je ne sais pas dans quelle mesure le citoyen moyen est capable de suivre une démarche pareille. »⁴¹⁵

« ... l'urbanisme est devenu assez incompréhensible aux citoyens. »⁴¹⁶

Par là même, ils réintroduisent la différenciation entre le collectif conseil de développement et le reste des habitants. Pour combler cet écart de « représentation » non assumé, mais aussi pour tenter de reconnecter le débat au territoire, ils cherchent, comme on l'a vu dans le chapitre précédent, à collecter la parole d'un échantillon d'habitants du terrain. Un participant à la démarche interrogé qui fait office d'*outsider* dans le collectif, portant une voix dissonante, a également analysé cette attitude :

« Ils ont un besoin fou de légitimer leurs points de vue et leurs infos, donc de fait quand je leur ai amené un vrai chef d'entreprises, une vraie chargée de mission, un vrai agriculteur et un vrai habitant des Monts d'Or, ils se sont saisis de tout ce qui avait pu sortir de leur bouche pour argumenter ce qu'ils voulaient. »⁴¹⁷

En plus du travail de collecte de la parole habitante, le Président du conseil de développement a largement insisté tout au long de la démarche pour que les participants se rendent sur « le terrain », les amenant à multiplier les visites de certains secteurs⁴¹⁸, les appelant à réaliser des reportages photos dans les quartiers⁴¹⁹, etc. Pour la plupart des participants, les visites de terrain apparaissent ainsi comme des moments très importants de la démarche

⁴¹³ *Idem.*

⁴¹⁴ *Idem.*

⁴¹⁵ *Idem.*

⁴¹⁶ *Idem.*

⁴¹⁷ *Idem.*

⁴¹⁸ En plus des visites classiques préalables à chaque démarrage des réunions des groupes de travail territorialisés. Par exemple, une visite de la ville de Givors a ainsi été organisée à la hâte par les services de la Mission participation citoyenne sur demande pressante du Président, le 4 février 2013.

⁴¹⁹ Dans les compte rendu des 3^e, 4^e et 5^e réunions du groupe de travail territorialisé Lyon-Villeurbanne il est fait mention de ces appels à se rendre sur le terrain prendre des photos. Ces documents sont en ligne sur l'extranet du conseil de développement.

« Le fait de faire des visites de terrain ça concrétise certaines choses... [...] On est descendu un peu plus bas, on est descendu sur le terrain, et ça c'est important. »⁴²⁰

c) Les manifestations d'un sentiment d'impuissance face aux enjeux posés

Le désarroi des participants face au sujet se traduit également par des doutes sur la capacité de leurs expressions individuelles et de la parole du collectif à impacter les évolutions urbaines. Ils sont en effet en proie à des interrogations et des doutes autour des impacts concrets de leurs expressions et propositions dans le débat sur la « fabrique de la ville ». On observe que ce questionnement autour des effets concrets d'une mobilisation, inhérent à toute démarche de participation citoyenne sur un objet circonscrit, ne se fonde pas spécifiquement sur la présomption que la Communauté urbaine ne va pas tenir compte de l'avis du conseil de développement mais porte davantage sur la difficulté pour le collectif à atteindre les « véritables enjeux » du sujet.

Les participants, individuellement, émettent le doute que leur expression puisse être rendue utile :

« Sachant que j'ai pas l'impression que je peux faire beaucoup de chose mais il y a quand même des contraintes qui sortent de ce cadre là, mais je pense qu'il faut que cette parole soit dite. »⁴²¹

Collectivement aussi, ils font part de leur difficulté sinon de leur incapacité à toucher du doigt les enjeux qui sont pour eux essentiels, comme l'économie ou la maîtrise du coût du logement.

« Les urbanistes ont une influence très faible sur l'évolution de la ville, c'est l'économie qui dirige... »⁴²²

« Je sais pas si finalement nos réflexions vont permettre d'influer sur le cout du logement à Lyon, que ce soit les loyers ou que ce soit à l'achat. Ca j'en sais rien. Et je suis pas sûr qu'on ait réussi là-dessus. »⁴²³

« Par contre c'est vrai que les vrais enjeux qui peuvent agresser un peu plus les personnes, on ne les a pas traité au CdD. »⁴²⁴

Ce type de prises de parole peut s'apparenter à une tentative de politiser le débat en faisant valoir des enjeux *a priori* secondaires comme prioritaires et en replaçant l'économie au cœur de la « fabrique de la ville ». Pour certains participants, un défaut

⁴²⁰ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

⁴²¹ *Idem.*

⁴²² *Idem.*

⁴²³ *Idem.*

⁴²⁴ *Idem.*

majeur de la démarche a été la faiblesse du débat sur l'économie du fait d'une faible participation des représentants du monde économique dans la démarche sur la révision du PLU-H.

« Quand je pousse un grand cri en disant vous êtes bien gentil de vous occuper de la nature et de la traversée des petites bêtes mais il y a quand même 30% des gens qui ne travaillent pas et occupons nous de l'emploi. »⁴²⁵

L'échelle du débat, échelle territoriale, mais aussi échelle temporelle d'un document comme le PLU-H semble leur avoir donné parfois le vertige :

« ... comme on a été plongé sur le défi le plus complexe en la matière, on nous aurait donné un sujet plus ciblé territorialement ou thématiquement... [...] Je reconnais que travailler à une échelle d'1 200 000 habitants, c'est quand même compliqué. »⁴²⁶

Ainsi, lors des séances de travail, à plusieurs reprises, des participants ont exprimé l'idée que le PLU-H était sans doute un cadre trop rigide et qu'il ne permettait pas suffisamment de souplesse pour s'adapter aux changements de la société⁴²⁷.

« ...il faut c'est qu'on fait un PLU qui soit pas un PLU, qui soit un PLU évolutif alors que le PLU c'est strict. Se dire comment on peut emboîter les éléments de façon qu'à chaque fois, il y ait une liberté. »⁴²⁸

Les participants introduisent donc des limites à la planification urbaine et à l'urbanisme réglementaire qui ne seraient plus des outils adaptés aux évolutions sociétales. Ils rejoignent ainsi les limites identifiées par R. Spizzichino à la planification urbaine développées plus haut dans le chapitre trois.

On peut également émettre l'hypothèse que l'échelle du débat au sein du conseil de développement, centrée davantage sur l'agglomération et les bassins de vie ainsi que sur des grands objectifs⁴²⁹ davantage que sur l'urbanisme opérationnel induit une décontextualisation et du même fait une déconflictualisation des débats. A l'occasion de plusieurs échanges avec les services en charge de la concertation sur les projets d'aménagement au Grand Lyon, ceux-

⁴²⁵ *Idem.*

⁴²⁶ *Idem.*

⁴²⁷ Cette idée a notamment été exprimée à plusieurs reprises par des participants du groupe de travail territorialisé Lyon-Villeurbanne, il en est fait mention mais de manière très synthétique dans le compte rendu de la 5^e réunion du groupe, en page 5 (document disponible sur l'extranet du conseil de développement). La même idée figure également dans la contribution transversale du conseil (non territorialisée) autour de « l'urbanisme négocié » ou « urbanisme de projet » plutôt que « urbanisme réglementaire », p. 28. URL : http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/revision_pluh/20130529_cdd_gtrevpluh_contrib.pdf

⁴²⁸ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

⁴²⁹ La saisine portant en effet sur le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) plutôt que sur l'aspect réglementaire du PLU-H.

ci ont pu témoigner du caractère parfois fortement conflictuel des débats⁴³⁰.

Enfin, les participants se sentent relativement impuissants face à un sujet qui apparaît à la fois très abstrait, portant sur des échelles spatiales et temporelles larges et renvoyant à des enjeux insaisissables, et très cadré. Leur proximité avec la Communauté urbaine et plus largement avec les politiques urbaines, les a amené à intérioriser les contraintes de la collectivité⁴³¹, que ce soit la rigidité et les limites de l'urbanisme réglementaire (qu'ils critiquent par ailleurs) ou que ce soient les contraintes de leur institution de rattachement. Ceci semble, une fois de plus, brider le collectif dans sa capacité à « déplacer les cadres ».

« ...*in fine*, je reste dubitatif sur la façon dont la contribution finale qui a été semble-t-il un grand succès... je me demande comment les services du Grand Lyon vont s'en emparer, vont l'utiliser, vont s'en servir. Parce que leur travail de technicien est tellement éloigné, parce qu'ils vont étudier chaque territoire, étudier chaque truc, comment vont-ils pouvoir utiliser les notions très générales que le CdD a développé, j'en sais rien »⁴³²

« On peut aussi imaginer, rêver, et puis ben le règlement, il peut pas, la réalité ne nous permet pas de le faire, donc je pense que ça permet aussi de recadrer. »⁴³³

« Parce qu'il y a quand même eu beaucoup de choses de fait, alors c'est difficile d'innover même sur le PLU-H. »⁴³⁴

« ...il faut appliquer le SCOT déjà, le SCOT c'est pas nous qui l'avons défini, enfin c'est pas au CdD qu'il a été défini, donc on est qu'un intermédiaire, donc ça reste assez technique. »⁴³⁵

II. ... et repli sur le registre technicien

Le « mimétisme institutionnel » entre le conseil de développement et la Communauté urbaine a pour corollaires notamment, comme on l'a vu, l'intégration des contraintes institutionnelles et l'objectivation de concepts et de problématiques qui amènent à figer le cadre conceptuel du débat. Par ce jeu en miroir avec l'institution mais aussi du fait du fonctionnement interne du conseil, et notamment de l'organisation de la régulation des « attitudes participatives », le collectif se range derrière un registre technicien. Le conseil de développement du Grand Lyon semble donc céder à la tentation de la posture d'expert perçue comme la voie nécessaire pour

⁴³⁰ La question de la comparaison de la teneur des débats entre une démarche de concertation sur un projet d'aménagement et la démarche du conseil de développement sur la révision du PLU-H aurait pu être riche en enseignements en particulier sur cette question de la conflictualité. Nous avons toutefois choisi ici la monographie nous permettant une analyse approfondie de notre cas d'étude que nous n'aurions pas pu mener dans une approche comparative.

⁴³¹ Renvoi vers conclusion du chapitre 5.

⁴³² Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

⁴³³ *Idem.*

⁴³⁴ *Idem.*

⁴³⁵ *Idem.*

rendre son propos crédible. Ce positionnement n'est toutefois pas sans conséquence sur le collectif car il tend à conforter un fonctionnement à deux vitesses et la constitution d'une « technocratie citoyenne ».

a) La recherche d'une posture d'expertise pour paraître « crédible »...

Dans le cadre de la réflexion sur la révision du PLU-H qui laisse aux participants l'impression d'être désarmés face aux enjeux et à l'échelle du débat, la mise en mouvement du collectif, sous l'impulsion du groupe moteur de l'instance et de cette démarche, se fait en empruntant un registre technicien.

Cette mise en mouvement est, comme on l'a vu, principalement le fait d'un « noyau dur » de membres qui parvient à entraîner le collectif dans une posture de partenaire avec son institution de rattachement⁴³⁶. Plusieurs signes témoignent de la recherche d'une posture d'expert comme source de légitimité.

Tout d'abord, pour certains, la démarche ne peut s'envisager sans mobilisation forte d'une expertise technique. Cette expertise est principalement détenue par le groupe moteur autour du Président et de quelques membres du groupe de pilotage, omniprésents dans cette démarche.

« Je pense qu'on y serait pas arrivé, s'il n'y avait pas eu au CdD quelques experts connaissant la matière, l'outil. Ce qu'on a dit sur le foncier c'est très technique. S'il n'y a pas un peu de technique c'est inaudible. »⁴³⁷

« Le groupe de pilotage qui était quand même des citoyens plus éclairés que la moyenne, voire pour certains des experts. »⁴³⁸

« Si j'ai la chance d'être technicien dans mon domaine, je peux avoir la chance d'avoir un regard un peu plus critique que le regard du citoyen... »⁴³⁹

Le Président du conseil apparaît dans cette démarche comme chef d'orchestre des ressources à mobiliser. Ainsi, quelques participants, membres du groupe de pilotage, ont été directement sollicités par le Président :

« ...la motivation c'est pas tellement moi qui l'avait c'est surtout Jean qui voulait que je m'y intéresse. »⁴⁴⁰

⁴³⁶ Comme on a pu le voir dans le chapitre 5.

⁴³⁷ Extrait d'un entretien avec un participant à la démarche.

⁴³⁸ *Idem.*

⁴³⁹ *Idem.*

⁴⁴⁰ *Idem.*

« Je dois dire que j'y suis venu un peu à reculons [...] je me trouvais trop éloigné et que ça m'intéressait qu'à moitié. Bon, Jean Frébault m'a un peu poussé et puis finalement je suis rentré dedans avec beaucoup d'intérêt. »⁴⁴¹

Ce type de sollicitation et d'appel à participation par le Président ou par les services de la Mission participation citoyenne est le mode régulier de constitution d'un groupe de pilotage et plus globalement de formation des groupes de travail. Toutefois cette démarche semble avoir donné lieu à une sur-sollicitation globale des participants ;

- certains membres du groupe de pilotage du fait de leur expertise sectorielle été sollicité très régulièrement par le Président ou par les services⁴⁴² ;
- l'ensemble des participants été appelé régulièrement à se mettre au travail de différentes manières qu'on a déjà eu l'occasion d'aborder : travail de « veille territoriale », réalisation de reportage photos, organisation de visites de terrain, renseignements et lecture de documents d'urbanisme, etc.⁴⁴³

Dans la conduite globale de la démarche, ce volontarisme excessif et cette recherche de crédibilité se sont donc traduits par une sollicitation importante du collectif, visible également par l'inflation des réunions de travail. Celle-ci a fait peser une pression importante sur les membres comme sur les services de la Mission participation citoyenne⁴⁴⁴.

Le besoin de se raccrocher à l'expertise s'est également manifesté par une sur-sollicitation des services du Grand Lyon et de l'Agence d'urbanisme en charge de la révision du PLU-H et globalement par une inflation des demandes d'informations techniques en tout genre par les participants. Plusieurs éléments peuvent illustrer ces constats :

- le nombre d'intervention des techniciens lors des réunions des différents groupes de travail territorialisés et la sollicitation en direct de ces techniciens par le Président du conseil de développement, contournant par là même le rôle de la Mission participation

⁴⁴¹ *Idem.*

⁴⁴² Des échanges mails et téléphoniques presque quotidiens se faisaient entre un nombre restreints de participants aux moments de finalisation des contributions territorialisées. A l'occasion d'échanges informels avec les services de la Mission participation citoyenne certains participants ont pu faire part de leur difficulté à se mobiliser autant et ont fait état de leur besoin de ralentir lors des entretiens : « ... j'ai eu une période là où délibérément il fallait que je ralentisse, c'est tout... » (extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement).

⁴⁴³ Le courrier du Président du conseil adressé aux membres de chaque groupe de travail avant le démarrage des travaux déjà mentionné plus haut dresse ainsi une liste des « missions » des participants (document archivé par la Mission participation citoyenne).

⁴⁴⁴ A plusieurs reprises les services de la Mission participation citoyenne ont alerté le Président du conseil et le Vice-président à la participation citoyenne sur la problématique du rythme de travail lors de points réguliers sur le conseil de développement. Ces alertes n'ont globalement pas donné lieu à un ralentissement du rythme des réunions.

citoyenne⁴⁴⁵. Les techniciens du Grand Lyon ou de l'Agence d'urbanisme en charge de la révision du PLU-H sont intervenus dans 15 réunions des groupes de travail territorialisés sur 28, soit plus de la moitié. C'est davantage que ce que les services de la Mission participation citoyenne avaient prévu et négocié avec les services concernés⁴⁴⁶ ;

- une inflation des demandes d'informations diverses de la part des membres. Entre chaque réunion des groupes de travail et particulièrement au début de la démarche, les services de la Mission participation citoyenne adressaient des listes de questions, de demandes de données aux techniciens en charge de la révision du PLU-H⁴⁴⁷ ;
- l'activité des 7 plateformes collaboratives d'échanges créées pour échanger des informations et des idées entre les participants à la démarche est également un bon indicateur de la quantité de données fournies par les services. Ainsi, entre fin septembre 2012 (ouverture des plateformes) et fin mai 2013 (fin de la démarche), les services de la Mission participation citoyenne ont postés plus de 170 documents⁴⁴⁸, dont les comptes rendus de séances de travail (une trentaine) et diverses informations et données demandées par les participants. L'évaluation de ces plateformes révèle enfin que les participants déclarent qu'ils auraient souhaité avoir encore davantage de documents ressources et que cette demande n'est pas spécifique à la démarche mais est une tendance récurrente au conseil de développement⁴⁴⁹.

Enfin, on peut citer un dernier indicateur qui témoigne d'une peur de ne pas être crédible : les nombreuses précautions prises dans la manière de présenter les conclusions des travaux du conseil de développement pour montrer qu'il s'agit d'un travail en un temps limité, non exhaustif, et même non définitif. A titre d'illustration, les précisions suivantes ont ainsi été

⁴⁴⁵ A au moins trois occasions, le Président du conseil de développement a sollicité directement les services de l'Agence d'urbanisme pour des interventions en réunion ; pour la 2^e réunion du groupe de travail Rhône Amont (le 11 octobre 2012), pour les 2^e et 5^e réunions du groupe de travail Lyon-Villeurbanne (le 18 décembre 2012 et le 20 février 2013). Les comptes rendus de ces séances avec la liste des participants sont disponibles sur l'extranet du conseil de développement.

⁴⁴⁶ Lors d'une réunion entre techniciens préparatoire à la démarche du conseil de développement qui s'est tenue le 27 juin 2012, il avait été décidé que les services en charge de la révision du PLU-H interviendraient à deux reprises dans chacun des 6 groupes de travail, soit 12 fois.

⁴⁴⁷ Les comptes rendus des 1^{eres} et 2^{emes} réunions de chacun des groupes de travail territorialisés étaient l'occasion de recueillir une partie des questions techniques et demandes de données de la part des participants (documents en ligne sur l'extranet du conseil de développement).

⁴⁴⁸ Ce chiffre additionne le nombre de documents postés par les deux techniciens de la Mission participation citoyenne qui ont piloté la démarche du conseil de développement (données fournis par les statistiques des plateformes collaboratives *Affinitiz*).

⁴⁴⁹ Cette évaluation est en ligne sur les plateformes collaboratives (dont l'accès est réservé) et est archivé par la Mission participation citoyenne.

posées sur demande du Président en préalable aux synthèses des messages du conseil présentées à l'occasion des conférences locales des maires : « première étape temps très limité, connaissances partielles, complexité territoire et complexité PLU, approche non exhaustive » et « premier retour d'un travail exploratoire en temps limité, avec en préambule quelques impressions de visite »⁴⁵⁰. Celles-ci s'apparentent à des précautions méthodologiques prises dans le cadre d'une expertise visant à excuser le manque de rigueur.

Ce besoin de se rapprocher d'une expertise technique perçue comme un gage de crédibilité peut s'expliquer par la proximité d'une partie des membres du conseil avec les élus et techniciens du Grand Lyon et de l'Agence d'urbanisme, le fait qu'ils partagent un ensemble de codes professionnels notamment, mais aussi par la responsabilité dont se sent investi le conseil de développement, dans son rôle d'intermédiaire entre la collectivité et les habitants.

« ...c'est une assez grande liberté de proposer, de s'exprimer, à condition qu'on soit des gens responsables et qu'on ait pas profité de cette liberté pour raconter n'importe quoi. Donc, on a construit des choses. Tout les CdD, ou en tout cas ceux que j'entends, disent que la crédibilité des contributions c'est quand même ça qui légitime les CdD avant tout autre considération. »⁴⁵¹

b) ... et ses conséquences sur le collectif

Cette posture du conseil de développement, cherchant à asseoir sa légitimité sur la crédibilité de ses contributions, est le fruit de la construction d'un collectif dans le temps autour d'un « noyau dur » moteur. Dans le cadre de la démarche du conseil sur la révision du PLU-H, la mise en mouvement du collectif sous le signe de l'expertise ou tout au moins de la recherche d'une posture d'experts, n'est pas sans conséquences. Elle contribue à renforcer les contours d'une « technocratie citoyenne » et induit un fonctionnement du collectif à deux vitesses. Deux types de fractures du collectif peuvent être distingués : une première fracture entre les « *insiders* » maîtrisant et acceptant tacitement les règles de fonctionnement du collectif et les « *outsiders* » dont l'expression est de fait marginalisée, soit entre les « bons citoyens » et les autres. Une deuxième fracture peut être identifiée entre ceux qui ont les compétences techniques et ceux qui ne les ont pas.

⁴⁵⁰ En réalité ces synthèses élaborées pour les conférences locales des maires sont devenues les contributions territorialisées finales du conseil de développement, et n'ont pas été, ou à la marge seulement, retravaillées par les participants. Les services de la Mission participation citoyenne souhaitant d'ailleurs supprimer ces précisions ou tout au moins assumer le fait que ce travail était terminé. Contributions territorialisées disponibles sur le site du conseil de développement. URL : <http://www.grandlyon.com/Les-contributions-du-Conseil-de-developpement.2378.0.html>

⁴⁵¹ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

Dans ces travaux sur l'engagement de citoyens dans le cadre de dispositifs de budget participatif, J. Talpin explique que les trajectoires individuelles de l'engagement dans ces dispositifs doivent en effet être étudiées au regard de l'existence d'un « noyau dur » qui correspond au « groupe des bons citoyens ». Ceux-ci, « en tant que participants réguliers et largement intégrés, rappellent et font respecter les normes implicites régulant les interactions au sein de ces institutions. »⁴⁵² Ainsi, le processus d'intégration individuelle au sein de ces instances de participation citoyenne est fortement conditionné par le groupe moteur. Cette intégration passe notamment, d'après J. Talpin, par l'acquisition de plusieurs types de compétences :

- des « compétences pratiques » qui comprennent un ensemble de savoir-faire, de la prise de parole en public, à l'organisation des processus de travail du groupe ;
- des « compétences techniques » ;
- et des « compétences politiques » comprises à la fois comme une connaissance des règles du jeu et des acteurs politiques et ouvrant sur une politisation individuelle entendue comme une compétence à argumenter et persuader⁴⁵³.

Ce processus d'intégration au collectif, selon les règles fixées par un « noyau dur », traduit pour nous des trajectoires d'allégeance institutionnelle, que nous avons détaillées dans le chapitre 5. On a vu que cette intégration au collectif passait, dans le cadre de la démarche de la révision du PLU-H, notamment par une maîtrise de la culture commune du conseil de développement⁴⁵⁴ dans laquelle s'inscrit cette démarche. On peut dès lors imaginer que celle-ci est inégalement intégrée entre les « *insiders* » et les « *outsiders* ».

Dans le cadre de la démarche étudiée, derrière l'appel aux participants à se mettre au travail, se dissimule un processus de régulation et une codification des bonnes attitudes participatives. Un « bon citoyen » est nécessairement proactif, se rend disponible et sait adopter les codes des experts. Les témoignages de membres du conseil de développement, participants à la démarche et que l'on rangera du côté des « *insiders* », vont dans ce sens :

« ...j'ai une déception qu'on partage tous c'est qu'il y a eu peu de citoyens habitants des territoires qui se sont vraiment engagés. [...] La grosse critique que je fais au citoyen c'est qu'il ne travaille pas assez. »⁴⁵⁵

« ...c'est un citoyen qui se donne les moyens de discuter d'égal à égal avec ceux qui se

⁴⁵² J. Talpin, *op. cit.*, p. 145.

⁴⁵³ *Idem.*, pp. 145-151.

⁴⁵⁴ Renvoi vers le chapitre 1.

⁴⁵⁵ Extrait d'un entretien avec un membre du conseil de développement.

considèrent un peu comme les sachants. »⁴⁵⁶

L'intégration pleine et entière au collectif semble donc impliquer l'adoption des codes des dispositifs de participation citoyenne et notamment le langage, les habitudes et le rythme de travail. On a vu également dans les chapitres précédents comment la question du rythme de travail du conseil de développement apparaissait comme une problématique récurrente en particulier sur cette démarche de révision du PLU-H. L'hyperactivité du conseil comporte ainsi un caractère excluant pour ceux qui ne sont pas en mesure de s'impliquer autant que d'autres, et n'est pas profitable au collectif, comme l'ont souligné les témoignages de participants ou celui du Vice-président du Grand Lyon en charge de la participation citoyenne.

La deuxième fracture du collectif est relative à la technicité et à la complexité du sujet abordé. En effet, pour une partie des participants apparentés aux profils « riverain » ou « super citoyen » et éventuellement « militant associatif » identifiés précédemment, leur investissement sur cette démarche a été coûteuse et a nécessité un travail important. Dans leurs témoignages, les participants insistent largement sur la complexité du sujet et des débats internes au conseil de développement.

« Au départ on a du mal, citoyen *lambda*, à connaître tous les sigles, le SCOT, le PLU, les hauteurs, la place de la trame verte, tout ces trucs là, c'est quand même compliqué... donc on a du mal à dire ce qu'on pense. »⁴⁵⁷

« J'ai aussi été sur internet pour apprendre un tas de sigles qui étaient employés couramment par les uns et par les autres que je connaissais pas. Je pense qu'il y a tout un langage qui, pour ceux qui n'ont pas l'habitude, c'est un peu désarçonnant. [...] ça demande un investissement personnel que je suis content d'avoir fait mais qui en même temps n'est pas évident. »⁴⁵⁸

Cette fracture dessine un fonctionnement à deux vitesses, avec des membres en posture de « sachants » et d'autres dans une posture d'apprentissage. Tout comme certains participants estiment ne pas avoir réussi à porter leur message dans cette démarche, d'autres estiment être resté en posture de « suiveur », en décalage avec le mouvement donné au collectif :

« ...avec toujours un sentiment d'un tantinet de décalage entre mes propres connaissances et ma propre compréhension du sujet et le travail du CdD [...] Donc je me suis toujours senti un tout petit peu mal à l'aise en disant t'es pas dans ton truc... [...] Je dirai là que j'ai beaucoup plus reçu que j'ai apporté. »⁴⁵⁹

⁴⁵⁶ *Idem.*

⁴⁵⁷ *Idem.*

⁴⁵⁸ *Idem.*

⁴⁵⁹ *Idem.*

Conclusion du chapitre 7

La manière dont le collectif conseil de développement s'est saisi du sujet de la révision du PLU-H révèle une acceptation et une imitation des cadres du débat sur la « fabrique de la ville » comme processus confiné dans une dimension fonctionnaliste et technique.

Il en résulte un complexe d'impuissance du collectif qui se traduit par une appropriation laborieuse du sujet par les participants, qui développent un rapport ambivalent à la démarche de travail sur la révision du PLU-H, entre richesse et déception, et dont le sujet les dépasse largement. Les participants semblent en effet ressentir toute la complexité de la « fabrique de la ville », et notamment la difficulté à concilier le niveau d'abstraction qu'implique la planification urbaine et l'ancrage dans une réalité territoriale et « sociétale » des grands enjeux urbains. Les participants se trouvent ainsi confrontés à « un obstacle presque conceptuel » identifié par A. Faure et P. Teillet, puisque dans leur posture de défenseur de l'intérêt général à l'échelle de l'agglomération, ils se retrouvent désemparés face à la complexité et à l'échelle des enjeux qui dépassent souvent les périmètres institutionnels qui les concernent et dans lesquels ils sont amenés à se prononcer (la communauté urbaine)⁴⁶⁰.

Soucieux malgré tout de peser dans le débat sur la « fabrique de la ville » et surtout d'être « crédible », le collectif accepte et imite le cadre du débat, se repliant alors sur un registre technicien. Celui-ci se traduit principalement par une hyperactivité, la mobilisation et la valorisation de paroles expertes. Cette mise en mouvement du collectif crée ou exacerbe des fractures du collectif, entre « *insiders* » et « *outsiders* », confortant l'existence d'une « technocratie citoyenne ».

Le repli sur le registre technicien ne semble toutefois pas être un choix stratégique de « différenciation » du conseil de développement, dans la mesure où il risque de buter sur les mêmes contraintes que la collectivité face au processus de « fabrique de la ville ».

⁴⁶⁰ A Faure, P. Teillet, *op. cit.*, p. 6.

Conclusion de la troisième partie

L'analyse des « attitudes participatives » individuelles et collectives des membres du conseil de développement mobilisés dans la démarche de révision du PLU-H à laquelle nous avons consacré cette troisième partie donne à voir un collectif ankylosé, traversé par des expressions et « registres » de mobilisation variés, incapable d'en saisir toute la richesse et de la mettre à profit dans le cadre d'un débat collectif.

Trois tendances principales nous amènent à dresser à ce constat. La première est la difficulté du collectif à sortir des cadres institutionnels dans lesquels il est pris tels que construits avec son institution de rattachement et construits en interne au sein du conseil de développement. Les deux tendances suivantes décrivent des complexes du conseil qui donnent à voir un collectif inhibé car pris dans des postures ambiguës et inconfortables : ni « représentatif », ni « expert ». Il ne semble pas à même de dépasser la contradiction apparente entre ces deux postures, d'en tenter une synthèse en assumant les limites ou d'en assumer une des deux pleinement.

Dans le cadre de la démarche sur la révision du PLU-H, le conseil de développement semble en effet pris dans un complexe de posture d'une part, autour de la représentation, et un complexe que l'on peut ici associer davantage au fond du sujet, à l'objet de la mobilisation, mais qui impacte *in fine* la posture de l'instance : l'impuissance face à un sujet difficilement saisissable collectivement.

Ces complexes donnent lieu à des « attitudes collectives de repli » sur des positionnements qui peuvent être inconfortables et impacter le fonctionnement du collectif : la défense de l'intérêt général, la recherche d'une posture d'expert, la sélectivité des « bonnes attitudes participatives » et le renforcement d'une « technocratie citoyenne ».

Il semble important de rappeler que le conseil de développement ne doit pas être considéré comme une instance homogène et unie *a priori* mais bien, comme nous l'avons vu, comme une scène traversée par des expressions plurielles mais dont les trajectoires de l'allégeance institutionnelle donnent à voir *in fine* un collectif soudé.

Pour conclure, nous retiendrons trois conséquences majeures qui découlent de ces tendances et tensions à l'œuvre au sein du conseil de développement, et qui en font un collectif bridé dans ses possibilités d'investir pleinement et librement le débat sur la « fabrique de la ville » :

1. Un processus d'exclusion et le renforcement d'une « élite participative » : la mise en mouvement du collectif dans cette démarche, soudé dans une posture d'allégeance institutionnelle interne et vis-à-vis de son institution de rattachement dont il reprend certains codes et modes de fonctionnement, dessine un collectif à deux vitesses. On retrouve d'une part un groupe moteur orchestrant ou acceptant la régulation des « attitudes participatives », notamment l'acceptation des règles du jeu en termes de rythme de travail, de registres de mobilisation, et un groupe désuni, aux contours inqualifiables à ce stade, retranché derrière des attitudes « *exit* », « *voice* » ponctuelles et peu audibles ou « *apathy* ».

J. Talpin laisse entrevoir une fracture dans les dispositifs de participation citoyenne inhérente à toute organisation car soumise à la loi d'airain de l'oligarchie décrite par R. Michels : « la logique interne de la participation créant des *outsiders* et des *insiders*, ces derniers devenant toujours plus spécialisés et professionnels, et les autres toujours plus dépossédés »⁴⁶¹.

2. Un collectif inhibé et bridé dans ses prises de position collectives : car, d'une part, il privilégie la « crédibilité » sur la liberté de ton, du fait de son positionnement vis-à-vis de la Communauté urbaine et d'une recherche de posture sur le registre de l'expertise, et d'autre part car il se trouve pris dans des postures inconfortables et pas clairement assumées (les « complexes du collectif »).

3. Du fait de l'acceptation tacite des règles du jeu, et des cadres -institutionnel et du débat- sur la « fabrique de la ville », **les perspectives de « réenchantement du débat » par le biais du conseil de développement semblent étroites.**

⁴⁶¹ J. Talpin, *op. cit.*, p. 164.

CONCLUSION GENERALE

L'objectif de ce travail était de cerner la manière dont des citoyens, membres du conseil de développement du Grand Lyon, se saisissent du débat sur la planification urbaine, comment ils comprennent les règles du débat et dans quelle mesure celles-ci impactent leurs « attitudes participatives » individuelles et collectives. En toile de fond, s'est également posée de manière récurrente la question des possibilités de « surgissement du politique » dans le débat sur cette scène spécifique qu'est le conseil de développement et en particulier sur la problématique large de « fabrique de la ville ».

Le prisme choisi pour étudier les « attitudes participatives » était donc double, puisqu'il s'agissait de saisir les interactions qui se jouent entre les participants, et les cadres du débat dans lesquels ils évoluent : le cadre du sujet d'une part, le processus de « fabrique de la ville » et le cadre institutionnel d'autre part, le conseil de développement du Grand Lyon.

Pour répondre aux objectifs fixés, nous avons choisi de procéder en trois temps principaux. Le premier nous a permis de présenter le cas d'étude de manière analytique et problématisée ainsi que la méthodologie choisie. Le deuxième temps a été l'occasion de poser un cadre théorique large dans lequel s'intègre la planification urbaine : le processus de fabrique de la ville. Nous avons ainsi pu, dans ces deux premières parties, poser un certain nombre de jalons pour amorcer la réflexion sur notre cas d'étude et introduire en même temps des concepts mobilisables pour éclairer les résultats de notre travail empirique. Enfin, le troisième et dernier temps a été celui de l'analyse à proprement parler du terrain, pour laquelle nous avons mobilisé trois techniques d'enquête complémentaires : un travail d'observation participante, des entretiens qualitatifs avec les participants et une enquête quantitative auprès de l'ensemble des membres du conseil de développement.

Les cadres du débat, déterminant des « attitudes participatives », carcans du débat collectif

Notre réflexion nous a ainsi permis de saisir la manière dont les cadres d'un débat collectif amènent à typer et conditionner des « attitudes participatives ».

1° « La fabrique de la ville » tout d'abord comme cadre de référence pour le débat semble en lui-même porteur d'un certain nombre de limites à une appropriation collective et à

l'ouverture d'un débat politique sur les enjeux qui le traversent.

En effet, la « fabrique de la ville », processus complexe dont la gouvernance est tout à la fois souple, peu lisible et restreinte à une élite urbaine, apparaît comme difficilement saisissable et appropriable par un collectif hétérogène. Traversée de part en part par des logiques économiques et enfermée dans sa dimension fonctionnelle, la « fabrique de la ville » semble échapper en grande partie aux arènes politiques et démocratiques. Par conséquent, l'ouverture d'un débat sur les grands enjeux urbains nécessairement pris dans ce mécanisme ne peut qu'être limitée. Un débat limité d'une part à certaines catégories de population, à une « élite citoyenne » qui en maîtrise les rouages et les codes, et enfermé d'autre part dans des « référentiels cognitifs » génériques, faussement consensuels. Dans ce cadre on a pu prendre la mesure de la difficulté à faire exister un « droit *sur* la ville » dont disposerait l'ensemble des habitants.

2° Le conseil de développement du Grand Lyon, ensuite, apparaît à la fois comme une scène privilégiée pour des mobilisations citoyennes sur la « fabrique de la ville » à l'échelle de l'agglomération, et comme un collectif dont la portée et la diversité des expressions qui le traversent sont amoindries, et dont le potentiel n'est pas apprécié à sa juste valeur.

Son parcours d'institutionnalisation, interne et en lien avec la Communauté urbaine, semble l'avoir amené à une situation d'équilibre qui passe par un fonctionnement consensuel, une relative acceptation des cadres institutionnels. L'inconfort de posture dans lequel se trouve le collectif, d'une part tiraillé entre une prétention à porter la voix des habitants *lambda* et une stratégie de différenciation de l'instance, et les lourdes responsabilités qu'il se donne d'autre part (défendre l'intérêt général, se positionner sur un registre expert), ne sont pas sans conséquences sur le collectif. La construction de ces postures et les tensions qui parcourent le conseil de développement tendent à brider sa capacité à dépasser les cadres. En conséquence, la liberté de ton qu'il s'octroie est limitée, tout comme les registres de mobilisation et d'expression citoyenne qui tendent à s'homogénéiser. Il en découle un fonctionnement du collectif à deux vitesses et la relégation de certaines expressions.

A l'image des collectivités dépossédées du débat sur la « fabrique de la ville », le conseil de développement, en bout de chaîne du débat politique sur le sujet, se retrouve à son tour dépossédé.

Les perspectives d'investissement d'un « no man's land » ?

Alors que l'ouverture d'un débat sur une scène traversée par des expressions relativement différentes autour de la « fabrique de la ville », processus porteur d'enjeux urbains majeurs, semble être potentiellement l'occasion d'un « surgissement du politique », on a plutôt constaté tout au long de ce mémoire une tendance à l'« oubli du politique ».

Cette affirmation est cependant loin d'aller de soi dans la mesure où nous ne prétendons pas définir précisément le politique ; cela reviendrait à figer « le politique » et le « non politique ». Or, on a convenu précédemment que tout était potentiellement politique et que rien ne l'était en soi⁴⁶². On considérera donc le « surgissement du politique » comme l'investissement d'un « no man's land ».

Est-ce à dire que le « réenchâtement du débat » n'est possible qu'en contournant voire en refusant les règles du jeu ?

Pour conclure, nous souhaitons discuter ici brièvement des conditions de « surgissement du politique » afin d'ouvrir quelques perspectives et questionnements prolongeant notre réflexion.

Les travaux de J. Rancière semblent indiquer que politique et conflit sont liés⁴⁶³ ; le débat consensuel serait « la fin de la politique »⁴⁶⁴. Pour F. Desage et D. Guéranger, le politique « résulte de luttes de classement »⁴⁶⁵. Le « surgissement du politique » apparaît ici relié d'une part à une posture ou une manière d'être dans la collectivité, manifestant une opposition (« luttes ») et relié d'autre part aux objets du débat qui sont quant à eux renvoyés à un « classement ».

Si, donc, le « surgissement du politique » est le fait d'une manière d'être, alors il semble en effet nécessaire de sortir des cadres institutionnels posés et de laisser la possibilité d'un renouvellement et d'un métissage des postures et des « registres » de mobilisation.

Si le « surgissement du politique » est le fait de l'objet du débat, il semble alors nécessaire de s'autoriser individuellement et collectivement une liberté de ton ainsi que la liberté d'interroger et de dépasser les « référentiels cognitifs » communs, pour ne pas les considérer comme acquis et universels.

⁴⁶² Dans l'introduction du 4^e chapitre, d'après F. Desage et D. Guéranger.

⁴⁶³ « La politique est d'abord le conflit sur l'existence d'une scène commune, sur l'existence de la qualité de ceux qui y sont présents », J. Rancière, *op. cit.*, p. 49.

⁴⁶⁴ « Le consensus est la réduction de la politique à la police. Il est la fin de la politique, c'est-à-dire non pas l'accomplissement de ses fins mais simplement le retour de l'état normal des choses qui est celui de sa non-existence. » J. Rancière, *Aux bords du politique*, (1998), Paris, La Fabrique, rééd., Paris, Gallimard, Folio Essais, 2004, pp.251-252.

⁴⁶⁵ F. Desage, D. Guéranger, *op. cit.*, p. 146.

Notre réflexion nous ouvre semble-t-il des perspectives pour une repolitisation du débat sur la « fabrique de la ville ». Ce sont bien les cadres du débat tels que construits au sein des agglomérations qui réduisent la portée du débat et limitent les possibilités d'une régulation politique et démocratique du processus de « fabrique de la ville ». Celui-ci ne semble pas en soi dénué de toute portée politique, et bien au contraire.

Les enseignements de la sociologie urbaine critique, et notamment l'approche transversale du fait urbain intégrant les logiques économiques à l'œuvre, peuvent être le ferment d'une repolitisation du débat sur la fabrique de la ville. Ceux-ci invitent notamment à revoir les modes de faire de la planification urbaine et de l'urbanisme réglementaire qui seraient peut être inadaptés au « nouvel esprit de l'action publique »⁴⁶⁶. Ils invitent enfin à reconnecter le processus d'élaboration des politiques urbaines avec le débat politique et démocratique, soit les « *policies* » avec les « *politics* »⁴⁶⁷.

Notre réflexion nous amène enfin à ouvrir quelques pistes de réflexion en termes de débat public et démocratique.

Le parcours du conseil de développement tel qu'étudié ici donne en effet encore largement à réfléchir. La recherche de légitimité et de « références » en termes de postures et de « registres » dans lesquelles s'établir semble constituer pour l'instance autant de freins dans les expressions individuelles et collectives qu'il traduit, et *in fine*, des freins au « surgissement du politique ».

En cherchant une posture de partenaire avec la Communauté urbaine, il se limite dans ses « registres d'expression ». En cherchant une posture d' « expert bis », se risquant au jeu de l'institution (par le biais du « mimétisme institutionnel »), il participe à entretenir une vision utilitariste de la participation citoyenne, réduite à son apport en termes d'expertise complémentaires à celles des services techniques, au détriment d'une vision de la participation citoyenne comme projet politique à part entière. Enfin, l'interrogation permanente autour de la représentation amène le collectif à organiser la régulation des « attitudes participatives », conduisant à les stéréotyper et à marginaliser certaines formes d'expressions.

⁴⁶⁶ Ce « nouvel esprit » renvoie à des nouvelles exigences en matière de délibération et éventuellement de co-élaboration des politiques publiques. L. Briel, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁶⁷ En référence à G. Pinson, *op. cit.*, pp. 373-374.

Cette approche de la participation citoyenne, qui induit une segmentation des « registres » et ressources qui émergent dans une démarche participative, sous formes « d'expertises », traduit selon nous une réduction de l'ambition de la démocratie participative, et un appauvrissement de ses « apports » en empêchant une vision globale cumulant différents « registres » et l'émergence d'expressions « hors cadres ».

La tendance à la « technocratisation citoyenne » dans certains dispositifs participatifs⁴⁶⁸ amène à faire le constat d'un « raté » de la démocratie participative à renouveler le système représentatif en reproduisant les mêmes fractures entre « experts » et « profanes ». En effet d'après J. Talpin, « supposées ouvrir le cercle de la représentation en incluant des acteurs non-professionnels dans la production des politiques publiques, [les institutions participatives] reproduiraient la division du travail classique au cœur du gouvernement représentatif »⁴⁶⁹. On observe en effet que ces institutions sont soumises, comme toute organisation, à une tendance à l'institutionnalisation ainsi qu'à la loi d'airain de l'oligarchie. Les conclusions de B. Jouve vont dans le même sens : « l'institutionnalisation des procédures de participation conduit inmanquablement à l'un des paradoxes largement admis limitant considérablement la portée réelle de la démocratie participative quant à la transformation de l'ordre politique, à la possibilité de remettre en question les valeurs dominantes : l'obligation pour le public invité à la table des délibérations de respecter les règles du jeu imposées et fixées par le politique. »⁴⁷⁰ Ces constats invitent à interroger notamment les temps de vie de ces instances participatives, et éventuellement à reconsidérer le modèle des instances pérennes.

⁴⁶⁸ Telle que constatée notamment par J.-N. Birck, que l'on peut rapprocher de la construction de la figure du « bon citoyen » tel décrit par J. Talpin, et enfin telle que constatée également dans l'analyse de notre cas d'étude.

⁴⁶⁹ J. Talpin, *op. cit.*, p. 164.

⁴⁷⁰ B. Jouve, *op. cit.*, pp. 325-326.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

J. Badura « No man's land », in I. Koch et N. Lenoir (Dir.), *Démocratie et espace public : quel pouvoir pour le peuple ?* Ed. Europea memoria / OLMS, 2008

P. Baud, C. Bras, S. Bourgeat, *Dictionnaire de géographie*, Hatier, 1995

S. Biarez, *Territoires et espaces politiques*, Collection « Débats », PUG, 2000

CERTU, *Dix ans de conseils de développement, la société civile en mouvement*, Lyon, Les Editions du CERTU, 2010

L. Costes, *Henri Lefebvre : le droit à la ville : vers la sociologie de l'urbain*, Ellispes, Paris, 2009

P. Demaye, « La recherche de la démocratie intercommunale », in CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999

F. Desage et D. Guéranger, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, coll. « Savoir/Agir », 2011

A. Faure, P. Teillet, « La durabilité urbaine au travers des conseils de développement : une démocratie d'agglomération recomposée ou réenchantée ? », in V. Béal et G. Pinson, *Le développement urbain durable saisi par les sciences sociales*, 2010

C. Gardesse, « La double invisibilité des citoyens et de leurs expertises dans les dispositifs participatifs », in P. Hamman (Dir.), *Villes, frontières, participation. De la visibilité des processus démocratiques dans la Cité*, Ed. Horizons, 2012

D. Harvey, *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*, Ed. Amsterdam, Paris, 2011

J.-C. Kaufmann, *L'entretien compréhensif*, Paris, Nathan, 1996,

J.-P. Lacaze, *Les méthodes de l'urbanisme*, Collection Que sais-je ?, Ed. PUF, Paris, 2012

P. Le Galès, *Le retour des villes européennes. Société urbaine, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Science Po, Paris, 2003

N. Lenoir, « Démocratie : le peuple excédentaire et les voix du peuple », in I. Koch, N. Lenoir (Dir.), *Démocratie et espace public : quel pouvoir pour le peuple ?* Ed. Europea memoria / OLMS, 200

P. Merlin, *L'urbanisme*, P.U.F. « Que sais-je ? », 2010

G. Pinson, *Gouverner la ville par projet*, Les Presses Sciences Po, Paris, 2009

J. Rancière, *Aux bords du politique*, (1998), Paris, La Fabrique, réed., Paris, Gallimard, Folio Essais, 2004

J. Rancière, *La méésentente. Politique et philosophie*, Ed. Galilée, Collection La philosophie en effet, Paris, 1995

M. Revel, R. Lefebvre, « Démocratie consultative : l'institutionnalisation à tâtons dans deux communautés urbaines », in A.-C. Douillet, A. Faure, C. Halpern et J.-P. Leresche (Dir.), *L'Action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, L'Harmattan, Paris, 2012

R. Spizzichino, *De la ville en politique*, L'Harmattan, Paris, 2011

Articles

T. Aguilera, F. Bouillon, « Le squat, un droit à la ville en actes », *Mouvements*, 2013/2 n° 74

G. Bajoit, article « Exit, voice, loyalty... and apathy. Les réactions individuelles au mécontentement », *Revue française de sociologie*, n° 29-2, 1988

H. Balazard, « La profession de Community organizer au Royaume-Uni, de London Citizens à la Big Society », Communication journée doctorale 2011 GIS Participation et démocratie, p. 4.

URL : <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/node/940>

P. Bourdieu, « Le capital social. Notes provisoires », *Actes de la recherche en sciences sociales*, volume 31, 1980

J.-N. Birck, « Le défaut d'inclusion interne des dispositifs participatifs. Vers l'émergence d'une nouvelle élite citoyenne ? » Note de communication, site *Participation et Démocratie*.

URL : http://www.participation-et-democratie.fr/sites/default/files/atelier_3-3_j-n_birck.pdf

J. Chevallier, « Intérêt général », *Dictionnaire de la participation*, 2013, site du Groupement d'Intérêt Scientifique « Démocratie et participation ».

URL : <http://www.participation-et-democratie.fr/node/1334>

G. Fourez, « Jürgen Habermas, La technique et la science comme 'Idéologie' », *Revue philosophique de Louvain*, n°15

C. Gallez, H.-N. Maksim, « A quoi sert la planification urbaine ? Regards croisés sur la planification urbanisme-transport à Strasbourg et à Genève », *Flux*, n° 69, Métropolis, 2007/3

D. Gaxie, « Economie des parties et rétributions du militantisme », *Revue française de science politique*, volume 27, n°1, 1977, pp. 123-154.

URL : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1977_num_27_1_393715

- V. Guillaudeux, « Densité urbaine, sortir des malentendus, *Place publique*, n°37, janvier-février 2013
- B. Jouve, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, 2005/2 Vol. 55
- P. Melé, « Conflits d'aménagement et débats publics », in Y. Jean, M. Vanier (Dir.), *La France, aménager les territoires*, Armand Colin, Paris, 2008
- J.-L. Molin, « La prospective au défi de l'action publique. Réflexions à partir de l'expérience du Grand Lyon », *Millénaire 3, DPDP/Grand Lyon*
 URL : http://www.millenaire3.com/fileadmin/user_upload/textes/Prospective_au_GL_JLMolin.pdf
- Dominique Lorrain, "La ville et les marchés : ce qui change au début du 21e siècle.", *EspacesTemps.net*,
 URL : <http://www.espacestems.net/articles/la-ville-et-les-marches-ce-qui-change-au-debut-du-21e-siecle/>
- Gilles Pinson, « La gouvernance des villes françaises », *Métropoles*, n°7, 2010, p. 11. URL : <http://metropoles.revues.org/4276>
- C. Polère, « 1966 : une loi impose une Communauté urbaine à Lyon. Des débats très riches dans l'agglomération », *Millénaire 3, DPDP/Grand Lyon*
 URL : http://www.millenaire3.com/fileadmin/user_upload/syntheses/La_creation_des_Communautes_urbaines.pdf
- H. Reigner, « Fabien Desage, David Guéranger, La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales », *Métropoles*, 2011/9
- Y. Sintomer, « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, n°31, 2008/3
- J. Talpin, « Pour une approche processuelle de l'engagement participatif : les mécanismes de construction de la compétence civique au sein d'institutions de démocratie participative », *Politique et Sociétés*, vol. 27, n° 3, 2008
 URL : <http://www.erudit.org/revue/ps/2008/v27/n3/029850ar.html?vue=resume>
- J. Talpin, M. Carrier, « Cachez ce politique que je ne saurais voir ! Ethnographie des quartiers roubaisiens », *Participations*, 2012/3 N° 4
- D. Trom, « De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », *Revue française de science politique*, n°1, 1999
 URL : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1999_num_49_1_395353
- P. Villeneuve, C. Trudelle, M. Pelletier, M. Theriault, Note de recherche, « Les conflits urbains : une approche analytique », *Environnement Urbain*, volume 3, 2009.
 URL : http://www.vrm.ca/documents/EUE3_Villeneuve.pdf

Thèses

L. Combe, « Processus participatifs et urbanisme à l'échelle métropolitaine. Une perspective comparative entre Lyon et Montréal », thèse de doctorat en géographie, aménagement et urbanisme, 2012

G. Gourgues, « Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises », thèse de doctorat PACTE – CNRS, 2010

Mémoire

L. Briel, « Un conseil de développement sous contraintes institutionnelles. Le cas du Grand Lyon », mémoire de Master 2, IPEG, 2010

Rapport

Rapport public du Conseil d'Etat, « Réflexions sur l'intérêt général », 1999.

URL : <http://www.conseil-etat.fr/fr/rapports-et-etudes/linteret-general-une-notion-centrale-de-la.html>

Sites internet

Site internet des habitants de la Zone à Défendre (ZAD). URL : <http://zad.nadir.org/>

Site de la Direction de l'information légale administrative du gouvernement « Vie publique ». URL : <http://www.vie-publique.fr/>

Site de l'Assemblée nationale. URL : <http://www.assemblee-nationale.fr/>

Blog des 40 ans du Grand Lyon. URL : <http://www.40ans.grandlyon.com/>

Site de la Communauté urbaine de Lyon. URL : <http://www.grandlyon.com/>

Site de Millénaire, centre de ressources prospectives du Grand Lyon.
URL : <http://www.millenaire3.com/>

Site du conseil de développement du Grand Lyon. URL : <http://www.grandlyon.com/Conseil-de-developpement.1381.0.html>

Plateformes du conseil de développement dédiées à la démarche de révision du PLU-H (accès restreint)
URL : <http://affinitiz.net/space/cdd>

Blog dédié à la démarche de révision du PLU-H développé par la Communauté urbaine de Lyon. URL : <http://blogs.grandlyon.com/mavilleavenir/>

Site de présentation du Master *Altervilles* de l'Université Jean Monnet en partenariat avec Science Po Lyon. URL : <http://altervilles.universite-lyon.fr/colloque-septembre/la-ville-neoliberale-une-these-credible-projet-scientifique-179766.kjsp>

Site du CERTU. URL : <http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/>

Site du SEPAL. URL : <http://www.scot-agglolyon.fr/sepal.php>

Site de l'ADERLY. URL : <http://www.aderly.com/developpement-economique/agence-developpement-economique,p,0,FR.jsp>

Site économique du Grand Lyon. URL : <http://www.economie.grandlyon.com/gouvernance-economie-grand-lyon-esprit-entreprise.8.0.html>

Site de Legifrance. URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/>

Documents concernant le conseil de développement du Grand Lyon

Délibération de la Communauté urbaine n° 2012-2934 du 16 avril 2012 « Révision du plan local d'urbanisme (PLU) tenant lieu de programme local de l'habitat (PLH) » (en annexe)
URL : <http://www.grandlyon.com/delibs/pdf/ConseildeCommunaute/2012/04/16/DELIBERATION/2012-2934.pdf>

Délibération de la Communauté urbaine n° B-2013-4195 du 13 mai 2013 « Résiliation du traité de concession pour la construction et l'exploitation de l'usine de production d'eau en secours de La Pape »
URL : <http://www.grandlyon.com/delibs/pdf/Bureau/2013/05/13/DELIBERATION/B-2013-4195.pdf>

Délibération de la Communauté urbaine n°2000-6114 du 18 décembre 2000 « Composition et modalités de fonctionnement du conseil de développement »
URL : <http://www.grandlyon.com/delibs/pdf/ConseildeCommunaute/2000/12/18/DELIBERATION/2000-6114.pdf>

Courrier de saisine du conseil de développement par les élus du Grand Lyon sur la révision du PLU-H (en ligne sur l'extranet du conseil de développement, en annexe)

Compte rendu de la séance plénière du conseil de développement du 30 mai 2012
URL : http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/Seance_pleniere/2012/20120530_cdd_pleniere_cr.pdf

Compte rendu de la séance plénière du conseil de développement du 29 mai 2013 (disponible prochaine sur le site du conseil de développement)
URL : <http://www.grandlyon.com/Les-seances-plenieres.1388.0.html>

Compte rendu des réunions des six groupes de travail territorialisés du conseil de développement (en ligne sur l'extranet du conseil de développement, accès restreint)
Contribution générale et contributions territorialisées du conseil de développement sur la

révision du PLU-H

URL : <http://www.grandlyon.com/Les-contributions-du-Conseil-de-developpement.2378.0.html>

Livret d'accueil des membres du conseil de développement

URL :

http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/2010_livret_accueil_membres.pdf

Rapport annuel d'activité du conseil de développement 2012

URL : http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/conseil_developpement/rapport_annuel/20130405_cdd_ra_2012.pdf

Courriers du Président du conseil adressés aux membres de chaque groupe de travail avant le démarrage des réunions de travail (archivés par la Mission participation citoyenne)

Note interne à la Mission participation citoyenne de présentation et d'argumentaire autour du projet de productions éditoriales « escales dans les bassins de vie de l'agglomération lyonnaise » (archivée par la Mission participation citoyenne)

Compte rendu de la réunion du 27 juin 2012 entre techniciens Grand Lyon préparatoire à la démarche du conseil de développement sur la révision du PLU-H (archivé par la Mission participation citoyenne)

Lettres d'information du PLU-H internes au Grand Lyon (archivées par la Mission participation citoyenne)

Évaluation de l'usage des plateformes collaboratives supports de la démarche du conseil de développement sur la révision du PLU-H (en ligne sur les plateformes, accès réservé)

TABLE DES MATIERES

Remerciements	3
Sommaire	5
Introduction	7
Du « territoire espace vécu » au « projet de territoire ».....	7
La collectivité, responsable du débat citoyen autour de l'élaboration du projet de territoire.....	10
Le cas d'étude : la démarche du conseil de développement du Grand Lyon sur la révision du PLU-H, les cadres d'une mobilisation citoyenne.....	11
Une analyse en trois temps.....	14
Partie 1 / Présentation du cas d'étude et de la méthodologie : la démarche de concertation du conseil de développement du Grand Lyon sur la révision du PLU-H	16
Chapitre 1. Le terrain de l'étude : le conseil de développement du Grand Lyon saisi pour participer à la révision du PLU-H	18
I. La communauté urbaine de Lyon au défi de la révision du PLU-H	19
a) Quarante ans d'histoire de la Communauté urbaine de Lyon : prises de compétence et construction d'un « consensus intercommunal »	19
b) Une Communauté urbaine volontariste et avant-gardiste en matière de planification urbaine : la prospective au service de l'action urbaine	21
c) Le contexte et les enjeux de la révision du PLU-H pour la Communauté urbaine de Lyon.....	23
d) La concertation organisée par la Communauté urbaine sur la révision du PLU-H .	26
II. Le conseil de développement, acteur incontournable de la concertation sur des enjeux d'agglomération ?.....	28
a) Le conseil de développement : « vivier » de la société civile lyonnaise pour la Communauté urbaine ?.....	28
b) La construction d'une « culture commune » sur l'urbanisme au sein du conseil de développement	30
c) Une démarche de travail majeure pour le conseil de développement.....	33
Conclusion du chapitre 1	34
Chapitre 2. Choix méthodologiques.....	36
I. L'observation participante.....	36
II. Les entretiens avec les participants à la démarche du conseil de développement sur la	

révision du PLU-H	38
III. L'enquête quantitative large auprès des membres du conseil de développement	40
Conclusion du chapitre 2	41
Conclusion de la première partie	43
Partie 2 / La « fabrique de la ville » : langage technique, enjeu politique	44
Chapitre 3. la fabrique de la ville : le fonctionnalisme comme négation du politique ?	46
I. L'action publique urbaine illisible ?	46
a) De la multiplication des acteurs intervenant sur la ville... ..	47
b) ... au risque d' « évasion institutionnelle » de l'action publique urbaine	50
II. Faiblesses des modes de régulation politique et démocratique dans les intercommunalités	52
a) La « clôture du jeu politique » intercommunal	53
b) D'autres facteurs de résistance à la démocratisation	54
III. L'approche par la « gouvernance » urbaine : ouverture et fermeture du gouvernement des villes	56
a) Perspectives introduites par l'approche par la « gouvernance » : le gouvernement des villes en réseau, une invitation à démocratiser la fabrique de la ville ?	57
b) Les leçons de l'approche par la « gouvernance » : confirmation d'une fermeture des scènes politiques dans et sur la ville	58
Conclusion du chapitre 3	60
Chapitre 4. Réhabiliter un discours politique sur la ville ; « l'affirmation du droit à la ville »	61
I. « Le droit à la ville » ; la re-politisation des enjeux urbains	61
a) Aux origines de la pensée politique du fait urbain	62
b) Le poids des acteurs privés dans la « fabrique de la ville »	65
II. Les perspectives d'une réappropriation collective des enjeux urbains	68
a) Autour de la nécessité d'une réappropriation collective des grands enjeux urbains	68
b) Des perspectives en termes de mobilisations citoyennes	71
c) ... prises en tension : « syndrome NIMBY », expertises supplémentaires, ou questionnement du modèle de développement urbain	74
Conclusion du chapitre 4	78
Conclusion de la deuxième partie	80
Partie 3 / Trajectoires individuelles et complexes du collectif : le conseil de développement dépossédé face à la planification urbaine ?	82
Chapitre 5. De la recherche de légitimité à la construction d'une culture commune : les	

trajectoires de l'allégeance institutionnelle	84
I. Dans sa relation au Grand Lyon : « mimétisme institutionnel » et acceptation des règles du jeu	85
a) Sur le fonctionnement régulier du conseil de développement	85
b) Sur la démarche de révision du PLU-H	88
II. En interne au conseil de développement : la non gestion du dissensus.....	92
a) Le conseil de développement : une pluralité d'acteurs et d'expressions... ..	92
b) ... noyés dans le collectif ?	94
Conclusion du chapitre 5	96
Chapitre 6. Premier complexe autour de la représentation : de qui le conseil de développement est il la voix ?	98
I. Les « registres » de la mobilisation citoyenne sur la révision du PLU-H.....	99
a) De la diversité des trajectoires et ressources... ..	99
b) ... à la définition des « bonnes attitudes participatives ».....	102
II. Le collectif réfugié derrière la défense d'un « intérêt commun ».....	107
a) Un positionnement de « passeur » entre la Communauté urbaine et les habitants délicat et inconfortable... ..	107
b) La voix de sortie : représenter l' « intérêt général ».....	111
Conclusion du chapitre 6	114
Chapitre 7. Deuxième complexe : l'impuissance. Un débat désincarné ?	115
I. Entre sentiment d'impuissance par rapport aux grands enjeux urbains... ..	115
a) Un rapport personnel ambivalent à la démarche : entre richesse et déception	116
b) Un sujet complexe, déconnecté de la vie quotidienne des habitants	117
c) Les manifestations d'un sentiment d'impuissance face aux enjeux posés.....	119
II. ... et repli sur le registre technicien.....	121
a) La recherche d'une posture d'expertise pour paraître « crédible »... ..	122
b) ... et ses conséquences sur le collectif.....	125
Conclusion du chapitre 7	128
Conclusion de la troisième partie	129
Conclusion générale	131
Les cadres du débat, déterminant des « attitudes participatives », carcans du débat collectif.....	131
Les perspectives d'investissement d'un « no man's land » ?	133
Bibliographie	137

Table des matières 143

Annexes 147

ANNEXES

Annexe 1 – Courrier de saisine du conseil de développement sur la révision du PLU-H par les élus du Grand Lyon

Annexe 2 – Délibération de la Communauté urbaine de Lyon n° 2012-2934 du 16 avril 2012 « Révision du plan local d'urbanisme (PLU) tenant lieu de programme local de l'habitat (PLH) »

Annexe 3 - Graphique représentant le « profil des personnes interrogées *insider / outsider*

Annexe 4 – Résumé des résultats de l'enquête quantitative auprès des membres du conseil de développement sollicités pour participer à la démarche de révision du PLU-H