



**HAL**  
open science

## Métropole de Lyon : quelles évolutions pour la participation citoyenne ?

Fabien Lopez

► **To cite this version:**

Fabien Lopez. Métropole de Lyon : quelles évolutions pour la participation citoyenne ?. Architecture, aménagement de l'espace. 2016. dumas-01556041

**HAL Id: dumas-01556041**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01556041>**

Submitted on 4 Jul 2017

**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.

# Métropole de Lyon :

## Quelles évolutions pour la participation citoyenne ?

*Le Cas du Conseil de développement  
et de la démarche du « Grand rendez-vous de la Métropole »*

---

- Fabien Lopez -

Master 2 - Urbanisme et Projet Urbain 2015/2016  
Institut d'Urbanisme de Grenoble  
Université Grenoble Alpes

Sous la direction de Paulette Duarte



# NOTE ANALYTIQUE

---

## LOPEZ FABIEN

- **Titre du projet de fin d'études :**

Métropole de Lyon, quelles évolutions pour la participation citoyenne ?

- **Date de soutenance :**

15 septembre 2016

- **Organisme d'affiliation :**

Institut d'Urbanisme de Grenoble - Université Grenoble Alpes

- **Organisme dans lequel l'alternance a été effectuée :**

Métropole de Lyon - Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP)  
Service Participation et Implications Citoyennes (SPIC)

- **Directeur du projet de fin d'études :**

Paulette Duarte

- **Collation :**

Nombre de pages : 137

Nombre d'annexes : 1

Nombre de références bibliographiques : 43

- **Mots clés analytique :**

Mondialisation, Métropolisation, Métropole, Politiques publiques, Participation citoyenne, Implication citoyenne, Conseil de développement, Empowerment,

- **Mots clés Géographiques :**

Métropole de Lyon

## **Résumé (Français) :**

Ce travail propose de questionner l'évolution de la politique de participation citoyenne dans le cadre de la création de la Métropole de Lyon.

A travers une première partie permettant de contextualiser l'émergence des métropoles à travers le phénomène de mondialisation et l'évolution des systèmes institutionnels nationaux, nous tenterons d'appréhender dans quelles mesures cette nouvelle forme de collectivité peut amener à réinterroger la politique de participation dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques publiques.

Dans notre seconde partie, nous essayerons, à travers l'étude du fonctionnement de la nouvelle collectivité et de la place occupée par la participation citoyenne dans l'organisation métropolitaine, de questionner les leviers et obstacles que peut représenter cette nouvelle institution dans la reformulation des politiques de participation citoyenne.

Notre dernière partie utilisera le prisme du Conseil de développement de la Métropole de Lyon, pour voir dans quelle mesure son passage à une dimension métropolitaine amène à repenser ses modes de fonctionnement traditionnels. Pour illustrer celà, nous nous pencherons sur la démarche participative du «Grand rendez-vous de la Métropole », menée actuellement par le Conseil. Il s'agira de mettre en regard les ambitions de cette démarche, qui viennent symboliser le nouveau rôle du Conseil mais aussi, de par sa dimension territoriale le projet métropolitain, avec les réalités qui ont pu être observées.

## **Resume (English) :**

This work proposes to question the evolution of citizen participation policy in the context of the creation of the Metropolis of Lyon.

Through a first part to contextualize the emergence of metropolises around the phenomenon of globalization and the emergence of national institutional systems, we will try to understand to what extent this new form of community can lead to re-examine participation in political the development and implementation of public policies.

In our second part, we will try, through the study of the functioning of the new community and the place of citizen participation in the metropolitan organization, questioning the levers and barriers that can represent this new institution in reformulating policies of citizen participation.

Our final section uses the prism of the Development Council of the Metropolis of Lyon, to see how its transition to a metropolitan dimension brings to rethink its traditional modes of operation. To illustrate this, we will focus on the participatory approach of « Grand rendez vous de la Métropole" being conducted by the Council. This will be set against the ambitions of this approach, which comes to symbolize the new ambitions of the Council but also by its territorial dimension the metropolitan project with the realities that have been observed.

# REMERCIEMENTS

---

J'adresse d'immenses remerciements à toutes les personnes qui m'ont accompagné pendant cette riche année d'apprentissage et la réalisation de ce mémoire.

J'adresse premièrement mes remerciements à Paulette Duarte pour son accompagnement durant cette année d'apprentissage et pour ses précieux conseils.

Je tiens également particulièrement à remercier Andréa Ferry et Léopold Jacquin pour m'avoir si bien accueilli au sein du Service Participation et Implications Citoyennes et pour m'avoir patiemment décodé les fonctionnements complexes de la Métropole de Lyon de du Conseil de développement tout au long de cette année.

Je tiens également à les remercier pour leur soutiens sans faille, leur bonne humeur légendaire et leurs multiples gestes d'attention dans les derniers temps très difficile de rédaction.

Cécile Coulmain, pour sa disponibilité et ses analyses pertinentes, et cela même à des heures tardives.

L'ensemble de l'équipe participation citoyenne : Brigitte Badina, Laurence Lianzon, Catherine Servente et Pierre Houssais pour leur soutien sans faille et pour leur bonne humeur.

Je tiens également à remercier mes deux parents pour leur soutien indéfectible qui m'a permis d'aborder avec plus de sérénité la rédaction de ce mémoire.

Et enfin mes derniers remerciements vont à Pauline Collet qui a su rendre mon mois d'août passé à la bibliothèque Jean Jacques Rousseau de Chambéry un peu mois « rude ».

# SOMMAIRE

---

<b>Introduction</b>	p.10
<b>Les cadres de notre étude</b>	p.14
<b>I. Le terrain d'étude :</b>	p.14
A. La Métropole de Lyon	p.14
B. Les Conseils de développement	p.16
C. Le Conseil de développement de la Métropole de Lyon	p.19
<b>2. Les cadres théoriques</b>	p.22
<b>Problématique</b>	p.29
<b>Choix méthodologiques</b>	p.31
<b>Partie I : Le fait métropolitain : conséquences locales d'un phénomène mondiale</b>	p.32
<b>I. Mondialisation et Métropolisation : La métropole, une conséquence des évolutions du capitalisme :</b>	p. 33
A. Un retour à l'échelle locale	p. 33
B. Le modèle fordiste et ses impacts sur les politiques urbaines	p. 39
<b>II. La Métropole dans l'évolution des systèmes institutionnels nationaux :</b>	p. 43
A. Le passage d'un système centralisé à un système fragmenté	p. 43
B. L'Etat centrale reste à la manoeuvre	p. 46
<b>Partie 2 : La création de la Métropole de Lyon,Un levier pour une remise en question de la politique de participation citoyenne ?</b>	p. 51
<b>I. Mise en contexte de la Métropole de Lyon</b>	p.51
A. La Métropole de Lyon dans la hiérarchie urbaine française	p. 51
B. Le contexte politique et social de la création de la Métropole	p. 53
<b>II. Les spécificités du fonctionnement de la Métropole de Lyon : « Un Etat dans l'Etat » ?</b>	p.55
A. Les spécificités juridiques et spatiales de la Métropole de Lyon	p.58
B. Le fonctionnement général de la Métropole de Lyon	p.58

**III. La Participation Citoyenne au sein de la nouvelle organisation métropolitaine : des difficultés liées à la mise en oeuvre d'une nouvelle institution :** p.64

- A. La Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP) : p.64
- B. Au sein de la DPDP, le Service Participation et Implications Citoyennes (SPIC) : p.66

**IV. Un renouvellement de la participation citoyenne induit ou impulsé par le changement de collectivité :** p.68

- A. Une nouvelle donne institutionnelle et sociétale qui rend nécessaire la refonte de la politique de participation citoyenne p.68
- B. ...pour quelles orientations stratégiques ? p.71

**V. Le contexte institutionnel et métropolitain : les obstacles à mise en oeuvre à la refonte de la politique de participation citoyennes métropolitaines** p.73

- A. L'ambiguïté du rapport/élus techniciens dans le contexte politique métropolitain : Le « Mythe » déconstruit de la relation élu / technicien p.73
- B. A la recherche d'un portage politique pour la participation citoyenne p.74
- C. Le contexte métropolitain : un frein au redéploiement d'une politique de participation citoyenne ? p.76

**Partie 3. le Conseil de développement et la démarche du « Grand rendez-vous » : Quelles évolutions pour la participation citoyenne ?**

**I. Le Conseil de développement de la Métropole de Lyon : Quelles approches de la participation citoyenne ?** p.79

- A. Le Conseil de développement « un modèle à bout de souffle ? » p.79
- B. Le Conseil de développement : un espace politique délimité mais limité p.83
- C. Le Conseil de développement : un second complexe, celui de la représentation, de qui est-il la voix ? p.89
- D. Un nouveau rôle « de croisement et de mise en valeur des initiatives du territoire » : un bon en avant pour le Conseil de développement et la participation citoyenne ? p.93

**II. Le « Grand rendez vous de la métropole » : réinventer les « modes de faire » du Conseil de développement et de l'institution** p.96

- A. Quid de la démarche du « Grand rendez-vous de la Métropole » ? p.95
  - B. Une démarche en quatre phase : repenser les « modes de faire » du CdD p.99
  - C. Le Grand Rendez-vous, le complexe d'une démarche désincarnée ? p.112
  - D. « Le Petit Rendez-vous » / « Le Grand rendez-vous » :  
La logique événementielle, un outil à privilégier pour une participation citoyenne plus inclusive ? p.116
  - E. « Le Grand rendez-vous », signe d'un saut qualitatif participation citoyenne ? p.120
- Bilan et limites conclusives

**Conclusion** p.122

**Bibliographie :** p.129

**Annexe** p.134

# TABLE DES FIGURES

---

**Figure 1** : Carte de la Métropole de Lyon et le nouveau Rhône, **source** : Métropole de Lyon, SPIC, Léopold Jacquin. **P.13**

**Figure 2** : Schéma de construction d'une saisine par le Conseil de développement de la Métropole de Lyon. **source** : Métropole de Lyon - Service Participation et Implications Citoyennes - Léopold Jacquin. **P.19**

**Figure 3** : Pyramide du phénomène urbain : hiérarchisation des villes en fonction du nombre de leurs habitants, au sommet les plus grandes agglomérations, **source** : Direction de la Prospective, Métropole de Lyon. **P.52**

**Figure 4** : Les relations transversales inter-systèmes, **source** : Direction de la Prospective, Métropole de Lyon. **P.53**

**Figure 5** : Les trois types de métropole française, **source** : Métropole de Lyon. **P.56**

**Figure 6** : Tableau de répartition des compétences de la Métropole de Lyon par échelle et en fonction de leur provenance (communes, communauté urbaine et département), **source** : Métropole de Lyon. **P.57**

**Figure 7** : Fonctionnement Général de la Métropole de Lyon, **source** : Métropole de Lyon, Service Participation et Implications Citoyennes, Léopold Jacquin. **P.58**

**Figure 8** : Organigramme de l'administration métropolitaine au **1er Janvier 2015**, **source** : Métropole de Lyon. **P.60**

**Figure 9** : Organigramme de l'administration métropolitaine au **11 mars 2016**, **source** : Métropole de Lyon. **P.60**

**Figure 10** : Les Conférences Territoriales des Maires, **source** : Métropole de Lyon **P.62**

**Figure 11** : Le changement de paradigme de la participation citoyenne à la Métropole de Lyon, **source** : Service Participation et Implications Citoyennes de la Métropole de Lyon **P.72**

**Figure 12** : Phasage de la démarche du Grand rendez-vous, **source**: Métropole de Lyon **P.99**

**Figure 13** : Matrice du fonctionnement de la démarche du Grand rendez-vous, **source** : Service Participation et Implications Citoyennes, Léopold Jacquin **P.100**

**Figure 14** : Une mise en réseau du territoire, **source** : Direction de la Prospective, Métropole de Lyon. **P.101**

**Figure 15** : Chronologie de la phase 2 du « Grand rendez-vous de la Métropole », **Source** : Service Participation et Implications Citoyennes, Métropole de Lyon. **P.103**

**Figure 16** : Programmation complète des ateliers du « Grand rendez-vous de la Métropole », **Source** : Service Participation et Implications Citoyennes, Métropole de Lyon. **P.104**

**Figure 17** : Première étape d'un atelier : temps plénier, des intervenants ciblés viennent poser les enjeux du sujet, **source** : Service Participation et Implications Citoyennes, **copyright** : Laurence Danière. **P.105**

**Figure 18** : Seconde étape d'un atelier : temps de travail **source** : Service Participation et Implications Citoyennes, **copyright** : Laurence Danière. **P.105**

**Figure 19** : Troisième étape d'un atelier : temps de mis en commun collectif **source** : Service Participation et Implications Citoyennes, **copyright** : Laurence Danière. **P.106**

**Figure 20** : Quatrième étape d'un atelier : Un temps informel de discussion entre les participants, une mise en réseau des acteurs **source** : Service Participation et Implications Citoyennes, **copyright** : Laurence Danière. **P.107**

**Figure 21** : Exemple d'un « Actes » (compte rendu) d'un atelier du Grand rendez-vous de la Métropole, **source** : Service Participation et Implications Citoyennes. **P.109**

**Figure 22** : Exemple d'une contribution classique du Conseil de développement **source** : Métropole de Lyon, Service Participation et Implications Citoyennes. **P.109**

**Figure 23** : « Ils le font déjà ! », cartographie des initiatives rencontrées lors des ateliers du Grand rendez-vous de la Métropole, **source** : Métropole de Lyon, Service Participation et Implications Citoyennes. **P.110**

**Figure 23** : Pourcentage de participation des membres du Conseil aux ateliers du Grand rendez-vous, **réalisation personnelle**, réalisé grâce aux liste de présence de chaque atelier. **P.112**

**Figure 24** : Photo de l'atelier « Cultures Urbaines », organisée le 6 juin à l'épicerie moderne, **source** : Service Participation et Implications Citoyennes, **copyright** : Laurence Danière. **P.118**

**Figure 25** : Photos prises lors du « Petit Rendez -vous », évènement convivial de clôture de la démarche des Ateliers, **source** : Service Participation et Implications Citoyennes, Métropole de Lyon, **copyright** : Laurence Danière) **P.119**

## SIGLES :

**SPIC** : Services Participation et Implications Citoyennes

**DPDP** : Direction de la Prospective et du Dialogue Public

**Loi MAPTAM** : Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

**CCSPL** : Commission Consultative des Services Publics Locaux

**CMA** : Commission Métropolitaine d'accessibilité

**CdD** : Conseil de développement

**CCG** : Clause de Compétence Générale

**NTIC** : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication

**EPCI** : Établissement Public de Coopération Intercommunale



# INTRODUCTION

---

Une Métropole « **humaine et soutenable économiquement, écologiquement et socialement** ». C'est ce que promet le discours de présentation de la PPI - Programmation Pluriannuelle d'Investissement - prononcé par Gérard Colomb, président de la Métropole de Lyon, le 6 juillet 2015 en Conseil de Métropole<sup>1</sup>. En l'absence de plan de mandat, c'est ce programme et plus particulièrement ce discours qui va déterminer les trois grands enjeux qui définiront les axes forts de la politique menée par la Métropole lyonnaise pour le mandat 2015-2020.

Trois enjeux ont ainsi émergé. En tout premier lieu, il s'agit de poursuivre la stratégie économique menée depuis plus de 15 ans par le Grand Lyon. Il s'agit donc « *d'encourager la création de richesses en accompagnant les mutations de l'économie et en renforçant l'attractivité et l'image de la Métropole à l'international* », notamment au travers de la marque « Only Lyon » créée en 2007 pour assurer la promotion internationale de Lyon et qui fonctionne désormais assez bien. Le deuxième défi est quant à lui plus social et a pour objectif de « *mieux partager les richesses* » et ainsi limiter « *la face sombre de la Métropole* » qui fait coexister richesse et pauvreté et risque à terme de créer ou renforcer les « *fragmentations spatiales et sociales de la métropole* ». Le troisième et dernier grand défi est d'ordre écologique et encourage un développement « *soutenable* » et « *vert* » de la métropole.

Ce discours d'investissement de ce nouveau type de collectivité promettait la création d'une Métropole innovante, unique en France, « *inclusive* » et « *solidaire* » et qui serait un savant mélange entre « *l'humain et l'urbain* ».

---

<sup>1</sup> Le Programmation Pluriannuelle d'Investissement fixe la répartition par projet, urbain ou social, du budget alloué à l'investissement. Il s'agit de la traduction financière du plan de mandat. Elle est votée en Conseil de métropole, c'est-à-dire en présence de l'ensemble des 165 conseillers métropolitains, élus locaux assurant la représentation territoriale

Il s'agissait d'un petit événement dans la vie politique métropolitaine puisque ce Plan d'Investissement vient fixer les grandes lignes et les mutations de la nouvelle collectivité en devenir. Ce discours repose sur une évolution du cadre législatif et consacre ainsi le nouveau vocabulaire métropolitain. En effet, selon Bernard Jouve, **« les transformations actuelles de la gouvernance des territoires, à commencer par le passage en métropole de grandes agglomérations, donnent l'opportunité aux pouvoirs publics de redéfinir leur action »** <sup>2</sup>

Mais ce discours et les potentiels induits par la création de cette nouvelle collectivité sont tout de même à replacer dans la vision politique et les stratégies qui sont envisagées pour ce territoire.

la politique menée par Gérard Collomb et dans les grandes lignes celle menée par ses prédécesseurs pose en effet la stratégie économique en premier plan, guidé par l'ambition d'inscrire Lyon dans une dimension internationale à grand coup d'évènements culturels et médiatiques. La victoire de Lyon aux World Travel Awards comme « meilleure destination Week-end » le 5 septembre 2016 face à de sérieux concurrents comme Londres, Venise, Berlin ou encore Paris et « *qui vient souligner combien l'agglomération lyonnaise a changé d'image en dix ans* » (Met', magazine de la Métropole de Lyon, N°6, septembre 2016, p.10) en serait presque l'ultime aboutissement et viendrait légitimer encore un peu plus la stratégie mise en oeuvre.

Il s'agit en effet de bien saisir que la création de ce nouvel outil institutionnel est considérée par le pouvoir politique en place comme une « reconnaissance , qui acte enfin ce qui constitue un changement majeur du 21ème siècle : la métropolisation »<sup>3</sup>. « Une métropolisation enfin reconnue », et donc un cadre législatif qui vient affirmer « que ce sont en leur sein (ndlr les métropoles), qu'est aujourd'hui créée la richesse d'un territoire, dans une économie devenue mondiale, qui est devenue, pour reprendre les mots de Pierre Veltz, une économie d'archipel ».<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Jouve B, La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté, Revue Française De Science Politique, 55(2), 2005, page 26.

<sup>3</sup> *Pacte de Cohérence Territoriale*, Métropole de Lyon, 10 décembre 2015, p.7

<sup>4</sup> *Ibid.*

Nous pouvons donc observer que pour le pouvoir politique en place pense que ce phénomène de métropolisation se résume à l'économie : « Les chiffres parlent d'eux-mêmes : 50% du PIB mondial est aujourd'hui produit dans 300 villes. Ce mouvement est partout à l'œuvre dans le monde, il l'est évidemment à l'échelle de l'Europe » <sup>5</sup>

Mais il convient cependant de souligner que la Métropole de Lyon réside principalement dans l'acquisition de nouvelles compétences issue de la fusion avec l'ancien Conseil Général du Rhône. Le territoire se dote donc d'un nouvel outil institutionnel conséquent mais la plus part des compétences sont mises en oeuvre à un échelon très local. Cette donnée est aussi à compléter par le fait que cette nouvelle institution, dont les représentants seront élus au suffrage universel en 2020, est le premier échelon institutionnel d'ampleur en prise directe avec les citoyens.

Toutes ces données montrent que cette nouvelle institution doit se doter de nouveaux modes de faire dans l'élaboration et la conduite de ses politiques publiques. Car si certains reconnaissent une « *avancée et une ouverture significatives en matière de politique publique* » <sup>6</sup>, nombre de citoyens évoquent « *un discours social au plus bas* » <sup>7</sup> et critique « *une politique de façade en favorisant uniquement tout ce qui est du ressort de l'attractivité économique* ». <sup>8</sup>

La naissance de la métropole s'effectue également dans un contexte national marquée par un certain paradoxe. D'un côté une crise du politique marquée par un désengagement civique, une versatilité de l'électorat, une certaine défiance vis-à-vis de l'institution une chute du militantisme et d'un autre côté par un changement de société qui aboutit à de nouvelles formes d'implication citoyenne.

Ce constat doit aboutir à un changement de posture de la part de l'institution avec l'affirmation d'une véritable vision politique concernant sa politique de participation citoyenne. L'objet de ce travail est ainsi, au travers des différentes pressions qui se posent sur cette nouvelle institution (mondialisation, évolution des systèmes

---

<sup>5</sup> *Pacte de Cohérence Territoriale*, Métropole de Lyon, 10 décembre 2015, p.8

<sup>6</sup> Entretien avec un Chargé de Mission, Service Participation et Implications citoyennes

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

institutionnels, organisation interne) de voir comment celle-ci peut être facteur d'expérimentation et ainsi impulser une rénovation de la politique de participation citoyenne telle qu'elle était pensée jusqu'à présent.

Il sera donc intéressant de pouvoir observer la Métropole de Lyon et la politique de participation citoyenne au travers de différents mécanismes et différentes échelles.

Tout d'abord, il s'agira de comprendre en quoi la Métropole cristallise à la fois le processus de mondialisation et l'évolution des systèmes institutionnels nationaux afin de voir les pressions qui peuvent peser sur la mise en oeuvre de cette nouvelle collectivité.

Puis il sera intéressant de voir à deux échelles, tout d'abord celle de l'institution et du Service Participation et Implications Citoyennes puis à travers la focale du Conseil de développement en quoi la mise en oeuvre de cette nouvelle collectivité peut impulser ou freiner ces changements nécessaires à la mise en oeuvre des objectifs du projet métropolitain affichés par l'institution.

# Les Cadres de notre étude

---

## I. Le terrain d'étude

### A. La Métropole de Lyon



**Figure 1** : Carte de la Métropole de Lyon et le nouveau Rhône  
source : Métropole de Lyon, SPIC, Léopold Jacquin

*Le passage en métropole laisse le territoire de l'ancienne communauté urbaine inchangé. Toutefois, sur son territoire, la communauté urbaine a fusionné avec le département.*

Après une première partie consistant à réaliser une analyse « macro » permettant de mettre en perspective l'émergence de la création des métropoles avec l'évolution du capitalisme contemporain et l'évolution des systèmes institutionnels nationaux, la seconde partie consistera en un analyse de notre terrain d'étude (la Métropole de Lyon) en utilisant le prisme de la participation. Il convient donc en amont de présenter brièvement la Métropole de Lyon.

La Métropole de Lyon a été créé le 1er janvier 2015 grâce une **transformation du cadre juridique avec l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM** <sup>9</sup> qui a instauré la fusion de la Communauté Urbaine de Lyon avec le Conseil Général du Rhône, sur le territoire de la Communauté Urbaine. La Métropole de Lyon a ainsi un territoire identique à celui de l'ancienne Communauté Urbaine mais acquière de nouvelles responsabilités et compétences, principalement dans le domaine social. Nous pouvons également noter, qu'à la surprise générale, la Métropole a également

---

<sup>9</sup> Loi MAPTAM : loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles – promulguée le 27 janvier 2014 et appliquée depuis le 1er janvier 2015 à Lyon avec la création de la Métropole de Lyon)

recupéré les compétences de la région en avril 2016 par la signature d'une convention entre le président de la Métropole de Lyon et le président de la Région Rhône-Alpes et vient ainsi renforcer son pouvoir, devenu quasi hégémonique, sur son territoire.

**La Métropole de Lyon est un cas unique en France**, les autres métropoles créées au 1er janvier 2015, au titre de la loi MAPTAM, ne disposent pas de telles compétences. Elle n'a désormais, tout comme la Métropole du Grand Paris, qui a vu le jour au 1er janvier 2016 et la Métropole Aix-Marseille-Provence, plus le statut d'EPCI <sup>10</sup> et devient une collectivité territoriale à statut particulier. Les statuts de ces trois métropoles sont donc définis dans la loi au cas par cas et peuvent évoluer de la même manière. Les autres métropoles créés ou renforcées par la loi MAPTAM sont des métropoles de droit commun répondant au régime des EPCI.

Il s'agit ensuite d'**une transformation politique et administrative, résultante de la transformation juridique**. La Métropole de Lyon est ainsi entrée dans une phase de transition depuis le 1er janvier 2015. Son système de gouvernance est en cours de refonte et consiste principalement à réétudier les relations entre communes et Métropole. Les élus, qui seront dorénavant élus au suffrage universel direct, doivent également s'adapter.

L'organisation administrative est, elle aussi, profondément touchée puisque celle-ci doit intégrer les agents issus de l'ancien Conseil Général, assurer la mise en œuvre de compétences inédites, notamment la distribution du RSA (Revenu de Solidarité Active), et de construire de nouveaux « modes de faire » autour d'une culture commune de travail.

---

<sup>10</sup> Un Établissement Public de Coopération Intercommunale est une structure administrative française régie par les dispositions de la cinquième partie du Code général des collectivités territoriales, regroupant des communes ayant choisi de développer plusieurs compétences en commun.

## B. Les Conseil de développement

Notre troisième partie va elle s'inscrire dans le contexte du Conseil de développement de la Métropole de Lyon, ce qui est un avantage essentiel pour aborder la question de la participation dans les politiques publiques. En premier lieu évidemment, celui de le positionner à l'échelle de la nouvelle Métropole de Lyon, nouvelle collectivité et espace « intercommunal » pour l'instant encore assez singulier dans le paysage institutionnel français.

Les Conseils de développement ont en effet un rôle et un fonctionnement particulier lorsqu'ils sont associés à une grande agglomération, qui plus est quand celle-ci possède le statut de Métropole. Mais ce sont les « Pays », définis dans le titre 2 de la loi « Pasqua »<sup>11</sup>, qui ont été précurseurs dans l'émergence des espaces intercommunaux. Voulus comme une institution « *qui exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* » (article 23), les Pays ont ainsi posé les principes d'un lieu de discussion entre différents acteurs dont les intérêts pouvaient converger. C'est dans ce contexte de l'apparition de ce nouveau type d'intercommunalité, dite de deuxième niveau, que Dominique Voynet défend une nouvelle loi qui vise notamment à mieux intégrer les enjeux de développement durable<sup>12</sup>. C'est avec cette même loi que les Conseils de développement sont créés : « *Un Conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements ci-dessus mentionnés. Le Conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté pour toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci.* » (article 26, extrait)

---

<sup>11</sup> Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995 (LOADT). Cette loi introduit la notion de pays dans le cadre du développement territorial.

<sup>12</sup> Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999.

Avec la loi MAPTAM, du 27 janvier 2014 , le rôle du Conseil de développement est précisé et son existence devient obligatoire dans toutes les collectivités bénéficiant du statut de Métropole :

Article 43 : « *Un conseil de développement réunit les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs de la métropole. Il s'organise librement. Il est consulté sur les principales orientations de la métropole, sur les documents de prospective et de planification et sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du territoire. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à la métropole.* »

Ces éléments de genèse sont importants, car cela permet de comprendre que ces instances, d'un genre nouveau à l'échelle du territoire local, s'inscrivent à l'intérieur même des principes de développement durable (*Rapport Brundtland, 1987*), et sont dès le débuts positionnées sur des territoires variés comme les grandes agglomérations, les « Pays » ou les Métropoles (avec la loi MAPTAM), dépassant les frontières administratives traditionnelles des communes voire des départements. Pour exemple, le Conseil local de développement Métropole Savoie, créé en 2005, est ainsi composé de membres provenant des cinq Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), soit 95 communes, qui composent le syndicat mixte de Métropole Savoie.

Les Conseils de développement, dans leur fonctionnement et dans leurs projets, revêtent des réalités très diversifiées au niveau national en raison de leur cadre légal très souple. Les quelques statistiques permettent d'établir que la majorité d'entre eux comporte entre 50 et 100 membres (200 pour le CdD de la Métropole de Lyon) et sont composés à 73% d'hommes<sup>13</sup>. Les rares monographies sur les Conseils de développement font par ailleurs ressortir « *qu'ils sont composés pour la majorité de membres déjà impliqués dans des réseaux économiques, associatifs ou syndicaux locaux établis* ». <sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> CERTU Lyon, Dix ans de Conseils de développement, la société civile en mouvement, 2010, p. 34.

<sup>14</sup> Faure A. et Teillet P., « La durabilité urbaine au travers des C2D : une démocratie d'agglomération recomposée ou réenchantée ? », in Béal V. et Pinson G. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Dynamiques métropolitaines, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2011, p. 225.

L'insuffisance des moyens dont disposent les conseils pour leur fonctionnement, la faiblesse de leur reconnaissance légale, la difficulté à se positionner par rapport aux autres dispositifs participatifs pré-existants (notamment les dispositifs de concertation menées dans le cadre de la révision d'un document d'urbanisme), et enfin les leviers à leur disposition pouvant être mobilisés pour peser sur la décision politique, peuvent laisser croire que les conseils de développement sont une sorte de « *palliatif démocratique ou un faire-valoir de la démocratie représentative* ». <sup>15</sup>

Cette critique se trouverait par ailleurs renforcée par un manque ou parfois même une absence de publicité des débats au sein des Conseils. Ils peuvent apparaître alors comme « *des lieux de parole et de débats d'autant moins capables de peser sur les choix métropolitains que leurs travaux restent souvent confidentiels* » <sup>16</sup>. Par ailleurs, l'importance du nombre de membres peut également sembler être un frein dans la mise en oeuvre de débats, même si la majeure partie des contributions se réalisent en groupe de travail avec un effectif plus réduit, les conseils sont ainsi parfois critiqués en raison de « *leur recherche de consensus qui les empêchent d'entrer dans la controverse publique.* » <sup>17</sup>

Nous allons essayer dans cet exercice de voir si cette approche, plutôt critique des Conseils de développement peut s'appliquer dans le contexte du Conseil de développement de la Métropole de Lyon. Dans le cadre de la « construction » d'une Métropole, nouvelle strate de collectivité où les élus peinent encore à sortir d'un consensus minimaliste pour définir politiquement une vision commune pour le territoire et à impulser à l'échelle de l'institution et du territoire une nouvelle vision pour la politique de participation citoyenne, le conseil de développement peut-il être au contraire une instance pouvant contribuer à la politisation des enjeux socio-économiques du territoire ? Le Conseil de développement peut-il, dans ses ambitions et dans le renouvellement de ses activités et de ses propres logiques participatives amener à une prise de conscience et à une évolution de la politique de participation citoyenne à l'échelle du territoire et de l'institution métropolitaine ?

---

<sup>15</sup> Gourgues G., *Les politiques de démocratie participative*, Libre cours politique, Presses Universitaires de Grenoble, 2013, p.123

<sup>16</sup> Lefebvre R., Revel M., « La difficile mise en démocratie des communautés urbaines. Approche comparée de l'institutionnalisation des Conseils de développement des agglomérations de Lille et Nancy », Congrès de l'AFSP, ST n°12, *La démocratie locale en débats*, Grenoble, 2009, p.21

<sup>17</sup> *Ibid.*

## **C. Le Conseil de développement de la Métropole de Lyon**

Comme nous l'avons précisé plus haut, les Conseils de développement revêtent des réalités complètement différentes. Il s'agit donc, après avoir abordé les Conseils de développement de manière générale et posé quelques enjeux, de pouvoir se saisir de l'ensemble des ressorts qui se jouent à l'échelle du Conseil de développement de la Métropole de Lyon. Il s'agit donc ici d'en exposer rapidement les principales spécificités (fonctionnement, positionnement, relations avec les élus).

Le premier Conseil de développement est installé en 2001, dans le cadre de l'application de la loi Voynet. Mais nous allons le positionner dans le cadre de sa transition vers un Conseil de développement métropolitain amorcée avec son renouvellement et la prise de fonction d'Anne-Marie Comparini, en qualité de présidente en janvier 2015. L'objectif de ce renouvellement, qui passe notamment par une « mise à jour » de sa composition (renouvellement de la moitié des membres)<sup>18</sup> et l'affirmation d'un nouveau rôle de croisement et de mise en valeur des initiatives du territoire est de mieux correspondre aux enjeux de la création de la Métropole de Lyon.

### **Fonctionnement et relation avec l'administration :**

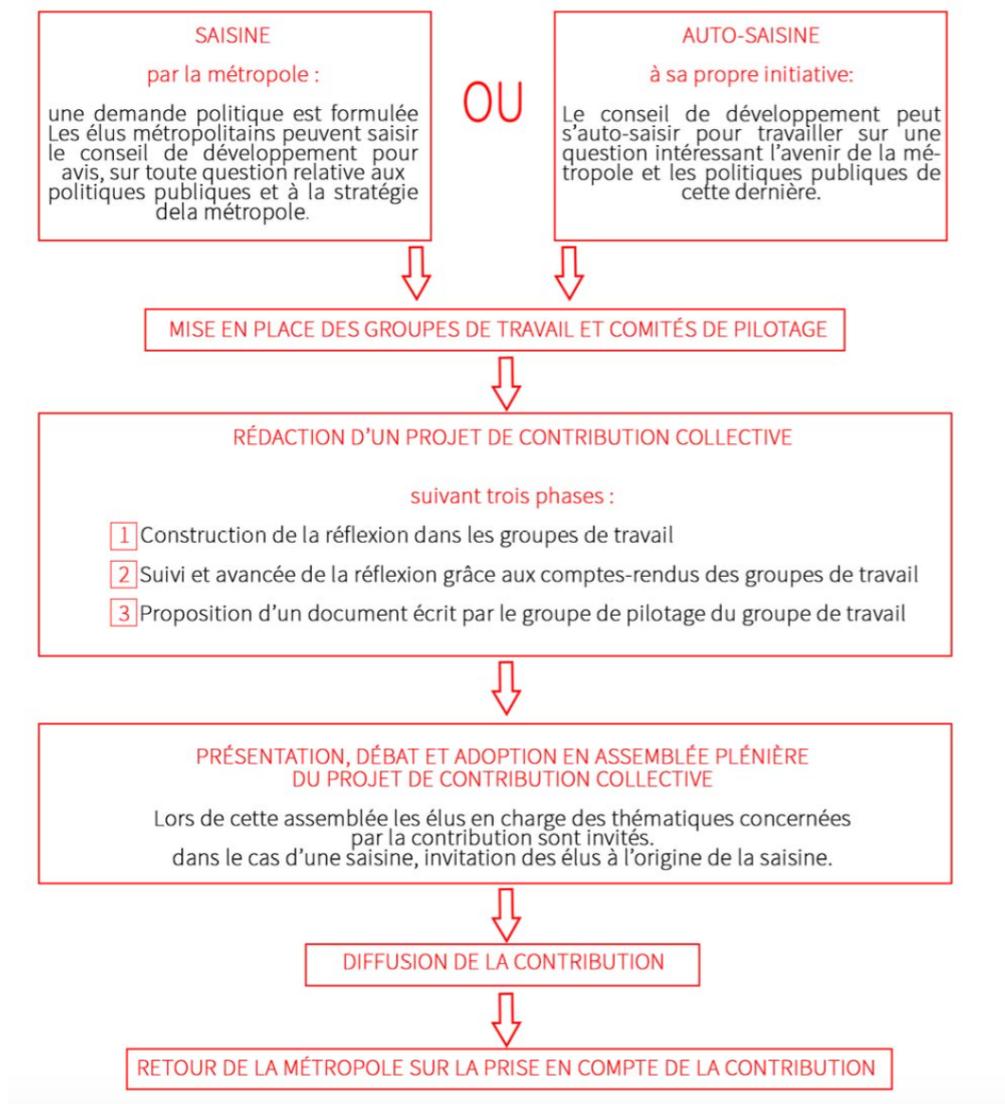
Le Conseil de développement est tout d'abord une instance indépendante de l'administration de la Métropole de Lyon. Il n'est pas et ne peut être dirigé par des élus. La Présidente et le Vice-Président ont d'ailleurs le statut de bénévole. Toutefois, sa relation avec l'administration n'est pas à négliger dans la mesure où sa fonction première est d'enrichir la décision publique avec des contributions. Ces dernières constituent le principal outil du Conseil de développement et permettent d'éclairer voir d'alerter les élus sur les mutations en cours de la ville et plus largement de la société.

Ces contributions fonctionnent sur la base d'un système de saisine, celles-ci peuvent être une commande politique ou une volonté des membres du Conseil de développement de travailler sur un sujet particulier (auto-saisine).

---

<sup>18</sup> **Annexe 1** : Composition du Conseil de développement de la Métropole de Lyon.

## CONSTRUCTION ET CHEMINEMENT D'UNE CONTRIBUTION



**Figure 2** : Schéma de construction d'une saisine par le Conseil de développement de la Métropole de Lyon. **source** : Métropole de Lyon, Service Participation et Implications Citoyennes, Léopold Jacquin

Pour mener à bien ses missions, le CdD se réunit sous plusieurs formes :

- **Le bureau** : il est composé d'une vingtaine de membres, désignés en majorité par la présidente du Conseil de développement.
- **Les groupes de travail** : Ils réunissent les membres travaillant sur un thème dans l'objectif de produire une contribution.
- **Les commissions générales** : Ce sont des séances plénières regroupant l'ensemble des membres. Ce sont lors de ces temps de décision que sont amendées et votées les contributions réalisées par les groupes de travail.

Comme nous l'avons déjà précisé, le Conseil de développement est une instance indépendante sur le plan juridique et ne fait pas partie de l'administration. Les liens sont néanmoins très étroits, sur le plan politique mais également par le biais de la direction (Direction de la Prospective et du Dialogue Public) et du Service (Service Participation et Implications Citoyennes) en charge de l'accompagnement de son travail. Un agent de la Métropole est ainsi missionné pour accompagner le travail de l'instance et faire le lien entre les acteurs extérieurs et les acteurs internes à l'administration tout en se chargeant de la bonne communication des informations et travaux concernant le Conseil de développement.

### **Quel positionnement pour le Conseil de développement métropolitain ?**

Ce renouvellement marque essentiellement l'arrivée d'Anne-Marie Comparini à la présidence du Conseil. Il s'agit en ce sens d'un véritable cas d'école à l'échelle des Conseils de développement. En effet, il s'agit d'une figure politique de la région Rhône-Alpes puisqu'elle l'a présidée de 1999 à 2004 après avoir été adjointe à la mairie de Lyon aux côtés de Raymond Barre de 1995 à 2001. Elle a également été députée de la première circonscription du Rhône de 2002 à 2007.

Cette stature politique a permis très rapidement d'accroître la visibilité du Conseil de développement mais aussi son attractivité. Cela s'est révélé également particulièrement utile lors du renouvellement du Conseil pour inciter différents acteurs et organismes à en devenir membre. Mais c'est également un précieux atout dans la relation avec les élus et l'administration qui sont plus susceptibles d'écouter, reconnaître le travail effectué par l'instance.

## **Un nouveau positionnement traduit par un nouveau rôle : Le croisement et la valorisation des initiatives du territoire :**

Comme nous avons pu l'apprécier dans son rôle et son fonctionnement, le Conseil de développement est avant tout une assemblée délibérative qui produit des avis dans une démarche prospective. Sur la base d'une contribution du Conseil de développement sur son avenir après la création de la Métropole <sup>19</sup>, l'idée d'un rôle de croisement et de mise en valeur des engagements civiques a été retenue. Fortement porté par la nouvelle présidente du Conseil de développement, ce rôle consiste à mettre en lien des acteurs qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble sur des sujets qui les concernent tous. Il affiche également l'objectif de mettre en visibilité les initiatives présentes sur le territoire tout en essayant d'opérer un lien avec l'administration. Pour la présidente, Il s'agit également de « *prendre le train en marche* » <sup>20</sup>, c'est-à-dire de ne plus forcément créer mais accompagner l'existant et permettre à certaines initiatives, démarches, collectifs... de trouver un lien avec l'administration et les élus de la Métropole ainsi qu'avec d'autres acteurs de la société civile. L'objectif affiché est ainsi de créer une forme renouvelée du dialogue public. Nous reviendrons sur ce positionnement dans notre troisième partie.

## **La démarche du « Grand rendez-vous de la Métropole » :**

Notre travail viendra également dans la troisième partie prendre comme étude de cas la démarche du « Grand rendez-vous de la Métropole », menée actuellement par le Conseil de développement. Cette démarche prospective, dont le thème principal est « *Quelles activités, quels emplois demain dans la Métropole ?* », se révèle intéressante car elle vient symboliser l'ensemble des objectifs affichés par le Conseil de développement. Celle-ci tente également d'impulser un renouvellement de la politique de participation à l'échelle du territoire et de l'institution et de par sa thématique et sa dimension territoriale, elle vient également symboliser et justifier « le projet métropolitain ». Nous reviendrons dans la troisième partie sur les différentes étapes de la démarche afin d'entrevoir les ambitions qu'elle a pu développer au regard de ce qui a pu être réalisé. Il est d'ores et déjà important de

---

<sup>19</sup> Contribution du Conseil de développement, « Quel Conseil de développement pour la Métropole de Lyon ? », 2014, p. 12

<sup>20</sup> Édito d'Anne-Marie Comparini, *Guide du Conseil de développement*, 2015, p.2

noter que cette démarche est toujours en cours puisque l'évènement de clôture n'aura lieu que le 19 novembre prochain. Notre analyse et les hypothèses soulevées seront donc à prendre avec une certaine mesure.

## 2. Les cadres théoriques

Le passage à la Métropole impose également de revenir sur les registres de l'implication civique, car celui-ci n'apporte pas uniquement des transformations juridiques, politiques et administratives. C'est également l'émergence d'un nouveau vocabulaire spécifique qu'il conviendra de définir ici.

Ce changement constitue un premier révélateur des mutations en cours de l'action publique et constituera une base pour l'analyse de l'évolution de la politique de participation que peu impulsé cette nouvelle collectivité à l'échelle de l'institution et du Conseil de développement.

### **Le processus de Métropolisation :**

Parler de « métropole » suppose, d'une part, la référence au processus spatial et économique de métropolisation. Ce dernier est pour certains auteurs l'un des marqueurs principal du processus de globalisation. D'un point de vue géographique, il s'agit d'une concentration de population, d'activités économiques et de fonctions politiques. C'est un territoire avec une force de captation, une aire d'influence.

D'autre part, le terme « métropole » correspond à une réalité politique et administrative, celui de la collectivité territoriale.

L'émergence du terme métropole s'explique en premier lieu par une motivation économique qui correspond à une volonté de se positionner favorablement dans la compétition inter-urbaine à l'échelle nationale et supra-nationale <sup>21</sup>. Toutefois, à Lyon, depuis quelques années, le discours sur le processus de métropolisation a évolué. Il est aujourd'hui beaucoup plus tourné sur la territorialisation de la Métropole et sur une logique de marketing de promotion territoriale. On observe ainsi l'apparition de

---

<sup>21</sup> Dans le cas de Lyon, la compétition inter-urbaine se situe avant tout à l'échelle nationale voire européenne. En effet, dans la hiérarchie urbaine française, Lyon dispose d'un pouvoir de captation de capital économique, démographique et cognitif élevé mais sans comparaison avec des villes mondiales telles que Shanghai ou Londres.

nouveaux concepts de métropole dans les discours politiques : « la métropole inclusive » ou la « métropole solidaire ».

### « Métropole solidaire » / « Métropole inclusive » :

Les transformations actuelles de la gouvernance des territoires, à commencer par le passage en métropole de grandes agglomérations, donnent l'opportunité aux pouvoirs publics de redéfinir leur action et tout particulièrement, dans un contexte de crise de la représentativité, d'interroger la place faite aux habitants dans la production de la décision.

Dans le cas de la Métropole de Lyon, le discours sur la place à donner aux habitants dans la construction métropole est relativement absent. La question des habitants est davantage reliée à celle du risque de « fracture sociale », conséquence de l'augmentation des inégalités au sein de la Métropole.

Le discours politique métropolitain est ainsi construit sur les notions de solidarité et de développement inclusif. L'objectif est l'affichage du passage à la Métropole comme facteur de création de cohésion sociale. C'est une logique de marketing, avec l'utilisation de slogans qui peuvent paraître incantatoires au stade actuel du développement de la Métropole de Lyon.

À titre d'exemple, le terme de « métropole solidaire » est davantage considéré comme une marque puisque la création d'un label « métropole solidaire » pour les associations, entreprises ou collectifs, est actuellement en projet.

le discours sur la « Métropole inclusive » , qui peut également renvoyer à la notion de « ville juste » est donc sensé afficher un objectif de « *réinterrogation des politiques de la Métropole* » <sup>22</sup>. Ces notions invitent donc à penser la ville à travers la notion de justice et appellent à de nouvelles combinaisons dans les objectifs des politiques publiques. Elles amènent ainsi à réinterroger la plus part des politiques menées par les collectivités territoriales (logement sociaux, politique de la ville...) et notamment la politique de participation citoyenne.

---

<sup>22</sup> Polère C., La ville juste, un objectif qui réinterroge les politiques des métropoles, Direction de la Prospective et du Dialogue Public, Métropole de Lyon, 2016, p.2

Il est donc pertinent d'interroger la rénovation de la politique de participation citoyenne à travers les discours politique sur la « ville inclusive » et dans un contexte « où la cohésion sociale est éprouvée par la mondialisation économique et où les métropoles priorisent la compétitivité et l'attractivité dans leur développement ». <sup>23</sup>

**Les implications sociales du passage à la métropole ont également, au-delà du récit politique, un impact sur la participation citoyenne.** En effet, le passage à la métropole induit l'exercice de nouvelles compétences et par conséquent un champ d'action potentiel élargi pour la participation citoyenne.

### **L'implication civique :**

Au Grand Lyon, le terme de « participation citoyenne » est le plus couramment utilisé. Toutefois, il correspond à présent davantage dans son usage au terme « d'implication civique ».

L'implication civique correspond ainsi à différents registres qu'il conviendra de définir ici, la participation citoyenne au sens stricte ne constituant que l'un d'entre eux.

L'implication civique fait référence à un mode de gouvernance autre, en réseau, par le biais de partenariats faisant intervenir sur le territoire des acteurs aux statuts variés – société civile organisée et habitants-.

### **La participation citoyenne :**

La participation citoyenne est un principe introduit et prôné par le général de Gaulle en 1967 avec la politique de participation ouvrière aux résultats de l'entreprise. L'objectif était à l'époque de **dessiner une alternative au conflit de classe, une « troisième voie »**, entre le modèle capitaliste américain et le modèle Communiste russe.

Elle se définit « *comme une participation harmonieuse de chacun à la réussite des*

---

<sup>23</sup> Polère C., La ville juste, un objectif qui réinterroge les politiques des métropoles, Direction de la Prospective et du Dialogue Public, Métropole de Lyon, 2016, p.2

*projets lancés par le pouvoir central, qui demeure fort »* <sup>24</sup>. Le concept de la participation a été repris par le Parti Socialiste à son arrivée au pouvoir en 1981 à travers la politique de la ville. La participation a d'abord été imposée aux collectivités territoriales avant qu'elles ne se l'approprient dans un second temps, principalement dans le but de répondre aux crises urbaines, toujours à travers le prisme de la politique de la ville.

La participation citoyenne a donc fait l'objet en France d'une institutionnalisation rapide, ce qui en a fait quelque chose dicté « d'en haut » aux élus locaux et aux habitants sans que le pouvoir de chacun n'ait été bien défini.

La participation est ainsi souvent confondue avec la concertation et, notamment, la concertation réglementaire sur les projets ou services urbains. La concertation consiste uniquement à « prendre le pouls » des habitants et de la société civile organisée ; il ne s'agit pas d'une association à la conception du projet.

### **Citoyenneté active / activation**

La «citoyenneté active» peut être définie « comme une combinaison d'attitudes spécifiques et d'accords institutionnels mis en place pour permettre aux individus d'exercer leur engagement, participation et influence »<sup>25</sup>

Cette définition de la citoyenneté englobe également les relations de l'individu avec les autres et le marché du travail, ainsi que les questions de l'identité culturelle, étant donné que les individus appartiennent et participent à de nombreuses communautés différentes – sociales, économiques et culturelles.

---

<sup>24</sup> Grosdemouge P., « Participation, empowerment, activation, contribution : points de repères », *Millénaire 3*, 31 mai 2015, URL : [www.millenaire3.com/ressources/participation-empowerment-activation-contribution-points-de-reperes](http://www.millenaire3.com/ressources/participation-empowerment-activation-contribution-points-de-reperes) , **consulté le 12 août 2016**.

<sup>25</sup> Forum Européen de la Jeunesse 2002, *Position sur l'apprentissage pour la Citoyenneté Active*, Adopté en Conseil des Membres, Bruxelles 26-27 avril 2002, p.6

Elle se situe dans la continuité des logiques d'activation, c'est-à-dire de créer les conditions d'une implication active des habitants dans les projets initiés par l'institution. C'est une notion qui se rapproche de la conception allemande de la participation citoyenne.<sup>26</sup>

## L'empowerment

Né aux États-Unis, l'empowerment fait référence à l'idée que l'action publique corrige a posteriori ce qui nait de l'initiative d'un « pouvoir d'en bas », pluriel et conflictuel. Les individus, en défendant leurs intérêts propres, produisent un ordre social spontané. Les institutions interviennent dans un second temps pour entériner les décisions ou compromis sociaux issus des négociations entre communautés.

En France, on parle de « politique d'habilitation ». Il s'agit de fournir ou de mettre en valeur les compétences des individus afin qu'ils soient en mesure de répondre aux enjeux face auxquels ils se trouvent, sachant que ces compétences sont liées à la fois à leur capacité personnelle mais aussi à une interaction entre ces capacités et l'environnement qui va les favoriser et les aider dans leur développement <sup>27</sup>

## Contribution

Le terme est apparu au XIXe siècle et été remis au goût du jour avec les réseaux électroniques. **Il s'agit, pour un citoyen, « d'apporter sa pierre à l'édifice » sur la base du volontariat, et cela indépendamment de son statut social.** L'idée est du moins de sortir de son statut social et de faire partager son savoir ou expérience.

L'OCDE, dans un rapport de 2014 sur la gouvernance publique <sup>28</sup> invite à réfléchir à des formes de partenariats entre pouvoirs publics et individus bénévoles. Cela permettrait une double garantie : servir l'intérêt général et être innovant car cela permet à l'institution d'être directement reliée au savoir-faire populaire.

---

<sup>26</sup> Blanc M., « La gouvernance participative et la rénovation urbaine en France et en Allemagne », Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV), 2013, consulté le 15 août 2016.

<sup>27</sup> Q. Zaragori,, « Les conditions de l'empowerment », interview de Marie Preau professeure en psychologie sociale, *Millénaire3*, 02 juillet 2014, URL : [www.millenaire3.com/interview/2014/les-conditions-de-l-empowerment](http://www.millenaire3.com/interview/2014/les-conditions-de-l-empowerment), consulté le 02 Août 2016.

<sup>28</sup> Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, *rapport de l'OCDE*, 2014, 120 p.

## **Un Changement de vocabulaire au sein de la Métropole**

La Mission participation citoyenne a été renommée Service Participation et Implications Citoyennes à l'occasion du passage à la Métropole. L'objectif affiché est de mettre en valeur les différentes méthodes d'association des habitants, des groupes d'habitants et de la société civile organisée à l'élaboration des politiques publiques (la participation citoyenne, la citoyenneté active, l'empowerment et la contribution)

Nous utiliserons toutefois dans notre travail le terme de «participation citoyenne» pour parler d'implication civique puisqu'il reste le terme communément admis à la Métropole de Lyon.

# Problématique

---

Ce travail s'interrogera sur la relation entretenue entre la métropolisation et les mutations de la politique de participation. Et pour traiter ce sujet il s'agit de se poser plusieurs questions :

**« Vers quelle type de participation la Métropole se dirige t'elle ? »**

**« Quelles sont les origines de ces mutations et que révèlent-elles sur la construction des politiques publiques par cette collectivité territoriale inédite ? »**

**« Comment réenchanter l'action publique et la Métropole ? et quelle place pour les citoyens dans la gouvernance métropolitaine ? »**

**« Comment la Métropole de Lyon peut elle être une opportunité de réexaminer les promesses, les réalisations et les écueils de la politique de participation conduite jusqu'à présent ? »**

**Nous allons donc tenter de répondre à ces questions à travers plusieurs focales :**

Celui de la **métropole** dans son acception institutionnelle ET dans sa dimension territoriale.

Et un deuxième focal sur la **politique de participation citoyenne** dans sa place au sein de l'organisation métropolitaine à travers le Service Participation et Implications Citoyennes mais il s'agira aussi de questionner la participation citoyenne à travers l'instance du Conseil de développement. Pour cette dernière focale, il s'agira dans un premier temps d'aborder la question de la participation citoyenne au sein de cette instance afin d'appréhender les mutations induites par sa nouvelle dimension métropolitaine, et dans un deuxième temps, à travers la démarche du Grand rendez-vous de la Métropole, il s'agira de questionner la place de la participation citoyenne à l'échelle de l'institution et du territoire.

*« Nous avons ainsi pour traiter ce sujet de fonctionner à la manière d'un entonnoir. »*

**Dans notre première partie**, nous apporterons un cadrage théorique sur l'émergence des métropoles afin de contextualiser la création de la Métropole à travers le processus de mondialisation et l'évolution des systèmes institutionnels nationaux qui amènent ainsi à comprendre comment la question métropolitaine et l'échelle locale sont devenues primordiales dans l'évolution du capitalisme contemporain et comment ces évolutions ont amené à repenser le rôle et la place de l'Etat pour arriver à la création des métropoles par la loi MAPTAM.

**Notre seconde partie** viendra questionner en quoi la création de la Métropole de Lyon peut elle être un levier dans la remise en question de la politique de participation citoyenne. Dans cette deuxième partie, nous utiliserons le prisme institutionnel du Service Participation et Implications Citoyennes. Pour cela, il nous paraissait essentiel de replacer la question de la participation dans la nouvelle organisation métropolitaine en effectuant un travail d'analyse du contexte de passage de la communauté urbaine à la Métropole de Lyon et d'expliquer par la suite son fonctionnement. De manière générale, une transformation constitue pour une administration publique une phase de questionnement de l'action publique menée et de ses méthodes. Nous étudierons dans un deuxième temps en quoi la métropole peut être un levier avant de déterminer quelles peuvent être les orientations stratégiques. Dans un troisième temps nous étudierons les limites de l'institution dans la possible réinterrogation de la politique de participation à l'échelle de l'institution.

**Notre troisième et dernière partie** utilisera le prisme du Conseil de développement et de la démarche du « Grand rendez-vous de la Métropole. » Nous tenterons d'évoquer la question de participation citoyenne évoquant dans un premier temps son évolution, forces et faiblesses et ses fonctions avant dans un deuxième temps d'en aborder la fonction politique. Dans un troisième temps nous évoquerons la question de la représentation au sein de cette instance avant d'en évoquer le nouveau rôle qu'il souhaite porter, celui du croisement et de mise en valeur des initiatives du territoire. Nous étudierons pour cela la démarche du « Grand rendez-vous de la Métropole », qui vient symboliser objectifs affichés à la fois par le Conseil de développement mais aussi, dans sa dimension territoriale le projet métropolitain.

## Choix méthodologiques :

---

Nous avons déjà plus ou moins abordé la question de nos choix méthodologiques dans l'exposition de notre problématique et dans le développement du plan. Il convient tout de même de préciser certains éléments.

Tout d'abord, il est important de souligner que j'aborde ce travail à travers mon année passée au sein du Service Participation et Implications Citoyennes de la Métropole de Lyon. Réaliser cette alternance au sein de ce service aura été une réelle opportunité pour aborder l'ensemble de ces questions puisque il observe un positionnement de « porte d'entrée » dans l'institution permettant d'observer les changements en interne et de mesurer leur impact en externe mais aussi d'appréhender la relation des habitants avec leur institution.

Dans un deuxième temps, je tenais également à exprimer mes difficultés pour aborder ce sujet. En effet, la question de la participation citoyenne et des modes d'élaboration des politiques publiques sont des sujets que je ne maîtrisais absolument pas. Les spécificités du fonctionnement de l'institution métropolitaine m'échappent toujours et ils se révèlent d'une très voire trop grande complexité. En tout cas il m'aurait fallu plus d'une seule année pour pouvoir en comprendre l'ensemble des rouages. Cette difficulté a pour principale conséquence une certaine incohérence qui peut se ressentir dans la globalité du travail.

Ce travail, très voire trop exhaustif, et peut être trop ambitieux dans par le nombre de problématiques et d'enjeux qu'il essaye de soulever n'a pas pour objectif de fournir un apport théorique complet sur la question de la participation citoyenne ou sur la métropolisation.

Sa principale vocation est de donner à voir, en apportant un cadre théorique sur le contexte de sa création, le fonctionnement concret de la Métropole de Lyon. Cette approche permet un recul sur la politique de participation et sur sa place au sein de l'action publique.

J'ai donc souhaité partir de mon expérience et du projet que j'ai pu mener cette année et du vocabulaire de la participation afin de construire une réflexion capable de saisir les mutations en cours.



## Partie I : Le fait métropolitain, conséquences locales d'un phénomène global

---

Du temps de l'Antiquité, les « métropoles » étaient denses, monocentriques et continues et la distinction avec les espaces ruraux était nette. Aujourd'hui, elles sont discontinues, polycentriques et à l'image de Los Angeles parfois sans fin <sup>29</sup>.

Selon les données de la Banque Mondiale et de l'Organisation des Nations Unies, le taux d'urbanisation mondial est passé de **34%** en **1960** à **54%** en **2015**, et ce taux s'élève, également pour l'année 2015 à 82% en Amérique du Nord et 75% pour les pays de l'Union Européenne. Le phénomène de métropolisation s'établit donc dans un contexte d'achèvement de l'urbanisation comme un révélateur de la globalisation de l'économie. L'avènement des métropoles participe également à une recomposition du rôle de l'Etat tout en modifiant en profondeur les rapports des forces entre les acteurs et les groupes sociaux qui composent la ville.

Mais les apports historiques et géographiques ne suffisent pas à aborder complètement la complexité du fait métropolitain. Selon B. Jouve et C. Lefevre la métropolisation peut s'analyser selon d'autres variables issues des sciences économiques et politiques : « *l'évolution du capitalisme moderne, l'évolution des systèmes institutionnels nationaux et enfin la transformation des rapports sociaux entre les acteurs* ». <sup>30</sup>

A la suite de cette première partie, qui a pour objet la mise en perspective de l'émergence de « l'objet métropole » à l'échelle « macro » via le phénomène de métropolisation et l'évolution des systèmes institutionnels nationaux, nous nous replacerons à une échelle plus locale en effectuant un focus sur la Métropole de Lyon. Ce focus nous amènera à nous questionner, par l'analyse du fonctionnement de la nouvelle institution et des jeux d'acteurs qui peuvent s'opérer en interne et à

---

<sup>29</sup> Chalas Y., Dubois-Taine G., *La Ville émergente*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1997, 286 p.

<sup>30</sup> Jouve B., Lefèvre C., « Métropoles confisquées : élites économiques et grands élus aux commandes », (éd.), *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2005, p. 405-412.

l'échelle du territoire, sur la capacité, à l'heure actuelle, de la nouvelle collectivité à réinterroger les questions de gouvernance urbaine et la politique de participation dans l'élaboration de ses politiques publiques.

## **I. Mondialisation et Métropolisation : La métropole, une conséquence des évolutions du capitalisme :**

### **A. Un retour à l'échelle locale :**

C'est dans les années 90, alors que la mondialisation économique est entrée dans une phase jusqu'alors jamais observée dans l'Histoire qu'un certains nombres d'auteurs spécialistes de la question territoriale avancent alors un retrait du local, au profit d'un mouvement « *irréversible* » qui est lui beaucoup plus globale. Ainsi, des auteurs comme Badie affirme que le « *fondement incontestable de la survie et de l'affirmation des États, le concept de territoire est cisailé par les flux transnationaux, de plus en plus surclassé par la sophistication des techniques de communication. Inadapté aux données nouvelles de l'économie, impuissant à ordonner la prolifération contemporaine des revendications identitaires, ébranlé par les progrès du multiculturalisme, il est dépassé par les poussées de la mondialisation qui prétend unifier les règles, les valeurs et les objectifs de l'humanité toute entière.* » <sup>31</sup>

Selon cette analyse, l'échelle locale représentée par le territoire ne serait donc en aucun cas adaptée aux évolutions contemporaines du capitalisme en raison de la forte mobilité des acteurs et surtout d'un changement d'échelle dépassant désormais largement les seules frontières nationales.

Ce raisonnement met cependant de côté la dimension « *territoriale* » de l'économie puisqu'il est tout de même toujours nécessaire pour toute activité économique de s'implanter dans un lieu ; que ce soit des lieux de productions de biens ou de services ou des lieux de commandement (par exemple les sièges sociaux des entreprises). Cette donnée nous amène donc à nous intéresser aux raisons et arguments déterminants de ces implantations et à penser que la mondialisation ne

---

<sup>31</sup> Badie B., *La fin des territoires, essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Coll. L'espace du politique, Fayard, 1995, p. 13.

peut totalement être comprise sous un angle « macro » et qu'elle nécessite d'opérer un changement de regard pour observer la ville.

### **La densité urbaine : une donnée clé dans l'économie moderne**

La question du «*retour du local*», particulièrement sous l'angle du phénomène de métropolisation, est intimement liée aux évolutions du capitalisme contemporain, au sens d'un «*délitement des repères que fournissait le modèle fordiste* » jusqu'alors dominant. La fin des «*trente glorieuses* », l'émergence du modèle néo-libéral et la globalisation de l'économie ont entraîné **une transformation majeure du rapport entre territoire et entreprise**. Dans ce contexte, les auteurs qui s'intéressent à «*la grande ville complexe* », comme la sociologue américaine Saskia Sassen, révèlent une modification majeure dans la réalité des frontières mondiales. «*Aux frontières physiques, héritées des anciens empires coloniaux, se substituent des frontières plus diffuses, où les villes mondialisées sont reliées entre elles en archipel* ». <sup>32</sup> La Mondialisation est donc en train de redessiner une nouvelle carte du monde où les pôles majeurs deviennent plus «*proches* » entre eux qu'avec leurs propres périphéries. Selon Pierre Veltz, «*la globalisation favorise à la fois la fragmentation et la concentration des activités, et c'est d'ailleurs en ce sens que la mondialisation défie la cohésion sociale et politique des Etats-nations sans pour autant mettre en péril les économies développées dans leur ensemble* ». <sup>33</sup> Cette théorie de «*l'économie d'archipel* » permet ainsi de comprendre que la mondialisation et le développement des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) ne vont pas de paire avec la diffusion des richesses et de la connaissance. Les capitaux, humains et financiers, se sont polarisés dans les lieux attractifs que sont devenus les espaces urbains et plus particulièrement les grandes villes et les métropoles. Celles-ci sont ainsi devenues de véritables agents économiques à part entière.

---

<sup>32</sup> Sassen S., «*Villes entre vieilles frontières et nouvelles clôtures du capital* », *Multitudes* 4/ 2010 (n° 43), p. 50-59.

<sup>33</sup> Veltz P., *Mondialisation, Villes et Territoires*, PUF, 2e Édition revue et corrigée, 2005, 288 p.

**La théorie des externalités**, si elle est élargie aux territoires urbains peut également, en ce sens, expliquer que « *l'activité d'un agent économique peut produire un effet sur d'autres agents, en leur fournissant une utilité ou un avantage de façon gratuite* ». <sup>34</sup> Selon cette théorie, les villes et agglomérations produisent donc des externalités (externalités d'agglomérations) en offrant aux divers agents économiques, les grandes entreprises en sont les premières bénéficiaires, une série d'avantages du fait de leur position et de leurs différentes accumulations (capital, services, infrastructures, populations).

La densité urbaine englobant ainsi la densité de population active et diplômée, de services aux entreprises, d'infrastructures de transports et de communication et de consommateurs peut donc être assimilée à un facteur déterminant dans l'implantation et la localisation des activités économiques. **Selon Pierre Veltz <sup>35</sup>, il est ainsi possible d'en dégager trois essentielles.**

La première des densités selon P. Veltz est celle de la consommation, dans le sens où les grandes métropoles rassemblent non seulement un nombre important de consommateurs mais aussi les formes de consommation les plus évoluées. Ces « *ville-laboratoire* » représentent ainsi des marchés importants mais sont également des cadres propices pour tester ou faire évoluer leurs produits.

Dans un second temps, les métropoles se confondent avec le marché du travail et donnent aux entreprises un accès facilité à la main d'oeuvre et surtout à une main d'oeuvre pourvue des compétences nécessaires à leur développement. Pierre Veltz la nomme « *ville-marché du travail* ».

Les métropoles, en favorisant le processus de coopération et de communication entre la chaîne d'acteurs d'une même entreprise mais également avec ceux avec qui elles créent de la valeur (fournisseurs, clients...) contribuent à la création d'un écosystème adapté et participe ainsi à augmenter la productivité du travail. Cette troisième ville est celle de la « *ville-réseau* ».

La densité urbaine devient ainsi une valeur positive dans le sens où « le relationnel », devenu primordial, a renouvelé les rapports entre l'entreprise et son

---

<sup>34</sup> Veltz P., « Chapitre 1. Mondialisation : opportunités urbaines ? », *Regards sur la Terre 2010*, Presses de Sciences Po « Annuels », 2010, p. 80-89.

<sup>35</sup> *Ibid.*

territoire. Les métropoles sont ainsi devenues, dans la gigantesque sphère économique mondiale, des agents économiques de premier ordre.

### **Les « services urbains » comme facteurs de compétitivité des territoires et des entreprises :**

Pour approfondir ce « retour au local », il est nécessaire de distinguer l'économie des villes que nous avons abordée précédemment et « la fabrique urbaine ». Nous entendons ici fabrique urbaine par l'ensemble des processus participant à la construction de la ville (grandes infrastructures et services) afin d'offrir aux acteurs économiques une position favorable dans la concurrence mondiale.

Nous nous sommes intéressés à la question des services urbains, car selon Dominique Lorrain « *la nouveauté constatée depuis les années 1990 réside dans le fait que les systèmes techniques urbains forment l'ossature qui structurent les villes et sont en même temps des dispositifs qui les positionnent dans les phénomènes économiques, que ce soit pour la circulation des biens, des personnes ou des informations* ». <sup>36</sup>

Ce marché des « producteurs de la ville », prends cependant des formes différentes selon les spécificités nationales. Et il est intéressant se livrer à une brève analyse comparative car elles sont révélatrices des politiques d'intervention des états en matière de politiques urbaines.

Il est donc possible de dégager trois modèles européens combinant différemment « *les principes d'action publique à une économie de marché* » <sup>37</sup>

Selon Dominique Lorrain, le premier modèle, allemand, nommée « *Public Local Fort* » se caractérise par une puissance publique interventionniste et organisatrice, où les villes occupent une place centrale dans l'administration des

---

<sup>36</sup> Lorrain D., « Capitalismes urbains, des modèles européens en compétition », *L'année de la régulation*, n°6, 2002, p. 210-240.

<sup>37</sup> Lorrain D., « La Ville et les marchés, ce qui change au début du 21ème siècle », *EspacesTemps.net*, 24.06.2013, <http://www.espacestemp.net/articles/la-ville-et-les-marchés-ce-qui-change-au-debut-du-21e-siecle.html>, consulté le 07 Août 2016

affaires locales. Celles-ci disposent d'un certain degré d'autonomie malgré un rôle important des Land et des Bund. De manière plus concrète, ce modèle est spécifique par rapport aux deux autres de par son « *intégration horizontale* ». Les communes sont ainsi très souvent entrées dans les capital des fournisseurs de services urbains, comme l'électricité par exemple. Ce fonctionnement permet ainsi « *de compenser la pertes des transports urbains par les profits des secteurs rentables comme l'électricité. Cela représente un puissant facteur de force sur secteur public communal allemand* »<sup>38</sup>

Le second modèle, anglais, se nomme, selon Dominique Lorrain « *optimum fonctionnel* ». Il est issu d'une hésitation entre une philosophie de liberté et d'autonomie laissée aux affaires locales et le principe de rationalisation de l'action publique. Celle-ci s'est traduite par des nationalisations de services urbains au cours du 20ème siècle, puis par des privatisations dans les années 1980 et n'a donc pas permis de faire émerger dans la compétition mondiale « *des champions capables de rivaliser avec les poids lourds des autres modèles, électriciens, allemands et français, groupes de l'eau et de la construction en France* »<sup>39</sup>

Le troisième et dernier modèle intitulé « politique et délégation » est français. Notre chère France est un pays de traditions rurales, bien plus que ses voisins anglais et allemands et a par conséquent accusé un retard que l'on connaît dans son industrialisation pouvant expliquer « *la faiblesse de son pouvoir local* ». Cette faiblesse a également été renforcée par une méfiance de pouvoir central vis-à-vis de l'échelon local et à un profond désintérêt des élites centralisées pour les affaires locales qui en ont d'ailleurs délégué la gestion. De grands groupes ont ainsi émergé comme la Générale des eaux en 1853, soutenus par l'Etat central. Ces grands groupes solides viennent ainsi palier la faiblesses des villes. Aujourd'hui après plusieurs grandes fusions, ces pures produits du capitalisme à la française occupent des positions de quasi monopole et sont devenus de véritables poids lourds dans leur secteur à l'échelle internationale.

La brève analyse de ces trois modèles nous a permis de démontrer que la fabrique urbaine avec la définition que nous avons donnée précédemment de « *processus de*

---

<sup>38</sup> Lorrain D., « Capitalismes urbains, des modèles européens en compétition », *L'année de la régulation*, n°6, 2002, p. 207.

<sup>39</sup> Lorrain D., « Capitalismes urbains, des modèles européens en compétition », *L'année de la régulation*, n°6, 2002, p. 214.

*production de services et infrastructures* » ne relève pas seulement de la puissance publique mais est très liée au secteur privé dans un contexte de globalisation et de compétition des entreprises à l'échelle internationale. La fabrique de la ville est donc issue de l'action publique mais de manières différentes selon les conceptions nationales mais elle est donc aussi investit par le secteur privé. La densité et la qualité des services urbains (à l'image de la densité urbaine décrite précédemment) est donc aussi garante de l'attractivité du territoire mais aussi de la compétitivité des entreprises qui ont choisis de s'y installer.

Mais ce « *retour du local* » comme un élément devenu structurant du capitalisme moderne ne se concrétise pas sans-tension et engendre des déséquilibres socio-économiques entre les territoires urbains. Ce phénomène illustrerait ainsi la fin du modèle fordiste. Nous pensons qu'il est important de faire un retour en arrière afin d'en expliquer ses ressorts et ainsi, en abordant la rupture entre modèle fordiste et modèle néo-libérale, comprendre le rôle stratégique qu'occupe actuellement les métropoles.

## **B. Le modèle fordiste et ses impacts sur les politiques urbaines :**

Nous nous essayons donc à un saut dans le passé afin de saisir les principales caractéristiques du modèle fordiste et évaluer ses impacts dans la production de la ville afin de mieux comprendre le contexte actuel. Notre rapide analyse a ainsi pour objectif de comprendre les modalités de création et de répartition des richesses pour comprendre l'évolution de la place et du rôle de la puissance publique dans la mise en oeuvre des politiques urbaines.

Pour cela, nous nous appuyerons sur « *les deux compromis sur lesquels reposent le régime d'accumulation fordiste* » mis en oeuvre dans les années 1945-1975 et exposé par la théorie de Rémi Dormois.<sup>40</sup>

Le premier des deux compromis s'opère entre les salariés et les individus qui détiennent le capital et dans un contexte où production et consommation de biens et de services se font dans une certaine proximité et qui dépasse rarement l'échelle

---

<sup>40</sup> Dormois R., « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines », *Métropoles*, 12 décembre 2008, URL : <http://metropoles.revues.org/3122>, consulté le 07 août 2016.

nationale. Ainsi « *les détenteurs du capital acceptent une hausse des salaires car les gains de productivité liés à la mécanisation des outils de production et le caractère soutenu de la demande leur garantissent l'accroissement des rendements et de leurs marges* » <sup>41</sup>

Le second compromis s'établit lui entre les entreprises et les pouvoirs publics. L'entreprise a le rôle de produire des biens et services et garantir une demande soutenue par le versement et l'augmentation des salaires, et les pouvoirs publics à différentes échelles s'assurent de l'égalité entre les salariés et des dispositifs de prévention comme la sécurité sociale par exemple. Les pouvoirs publics développent parallèlement des politiques d'équipements et d'aménagement du territoire pour soutenir le développement économique.

Dans le modèle fordiste, que ce soit du point de vue entreprise ou de celui des pouvoirs publics « *la problématique principale sur le plan spatiale est celle de l'aménagement foncier* » <sup>42</sup>. L'objectif des villes, même, si elle ne dispose que de très peu d'autonomie et de leviers d'actions possibles vis-à-vis de l'état, est donc de mettre en oeuvre les politiques insuffisamment rentables pour que le privé puissent le prendre en charge. Ces politiques se formalisent par des aménagements structurants (infrastructures de transports), la construction d'équipements publics (écoles, équipements culturels) et la construction de logements sociaux. Ces politiques peuvent être assimilées aux théories de l'urbanisme fonctionnel et de zonage qui se traduisent spatialement par la dotation d'une fonction spécifiques à chaque partie de la ville (logement, travail, commerce).

Cette brève analyse doit cependant être nuancée. En effet, nous ne pouvons pas nous permettre d'effectuer un raccourci trop bref entre la ville et le modèle fordiste que nous avons décrit précédemment car les politiques urbaines qui ont composées la ville se sont constituées sur un temps long et ont traversées par plusieurs périodes de tensions que nous ne pourrions détaillées. Cette nuance nous permet d'atténuer « *d'idée d'une coupure nette entre l'ère du modèle fordiste et l'ère post-fordiste* ». <sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Dormois R., op cit.

<sup>42</sup> *ibid.*

<sup>43</sup> Béal V. et Rousseau M., « Néolibéraliser la ville fordiste », *Métropoles*, 4, 2008, mis en ligne le 12 décembre 2008, URL : <http://metropoles.revues.org/3502>

Même si la transition ne s'avère pas brutale, le modèle fordiste et ses impacts dans les politiques urbaines que nous venons de décrire a connu de lourdes transformations à partir de la fin des années 1970.

### **La fin des années 1970 : effacement du modèle fordiste et émergence des politiques néo-libérales :**

Le modèle fordiste basé sur une amélioration constante de la productivité, une hausse des salaires et une consommation de masse, s'est vu supplanté par un nouveau modèle économique plus libérable et plus flexible caractérisé par une internationalisation des échanges et une rentabilité désormais liée au financier.

La crise du modèle fordiste s'explique par une mutation du capitalisme et la fin de la période industrielle. La rentabilité du capital qui s'effectuait via la production de biens et de services se fait aujourd'hui via une économie financiarisée. Certains auteurs nuancent cette explication liée à la financiarisation de l'économie, par le prisme des changements dans le monde du travail. Paulré évoque ainsi la notion de « capitalisme cognitif » dans le sens où « *les activités capitalistiques s'approprient une partie de la valeur produite par le travail, désormais centré sur la connaissance* »<sup>44</sup>. L'auteur dégage également deux éléments essentiels pour décrire ces modifications.

Premièrement, avec le développement des NTIC, le travail devient de plus en plus « *immatériel* » et la part de la « *dimension communicante immédiate* » devient primordiale.

Dans un second temps, face à une période marquée par l'incertitude, « *l'expérience (savoirs, compétences, et la réactivité) deviennent des facteurs déterminants* »<sup>45</sup>

Cette logique d'une économie dématérialisée, financiarisée basée sur les nouvelles technologies et sur les compétences s'opposent ainsi aux logiques de planification opérées sous l'ère fordiste. Cette évolution a donc des conséquences sur la conduite

---

<sup>44</sup> Paulré B., « Finance et accumulations dans le capitalisme post-industriel », *Multitudes* 1, 2008 (n° 32), p. 77-89.

<sup>45</sup> *Ibid.*

des politiques publiques urbaines qui peuvent être qualifiées de néo-libérale. Selon Rousseau, « *on assiste à un décentrement des politiques d'accompagnement de l'accumulation* »<sup>46</sup> que nous avons décrites précédemment et « *l'apparition de nouveaux acteurs infra-nationaux comme les métropoles* ». Il s'agit donc d'un changement de nature des politiques urbaines et d'échelle avec un resserrement opéré sur un échelon plus local. C'est donc une politique « de l'offre » qui va se mettre en place afin d'attirer les entreprises et les ménages les plus aisés dans un contexte où la compétition interurbaine s'accélère.

Ces mutations se doublent donc d'un changement de paradigme. A l'échelon national, l'objectif n'est donc plus « *d'assurer la redistribution spatiale des richesses mais d'assurer et d'accroître la compétitivité des territoires* »<sup>47</sup>. A l'échelon local, on constate, comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, l'avènement des villes, et plus particulièrement des métropoles, comme les nouveaux agents économiques. On assiste donc à l'émergence de « *la ville 'entrepreneuriale' tournée vers l'attraction des ressources, des emplois et du capital* »<sup>48</sup>

Le phénomène de métropolisation traduit donc socialement et spatialement l'évolution du capitalisme et cette première partie nous a permis d'aborder le « *fait métropolitain* » sous un angle « macro » et affirmant l'idée que le territoire local ne pouvait être déconnecté de la mondialisation et des évolutions du capitalisme. La fin de l'ère-fordiste et de ses traductions en matière de politiques publiques urbaines, a ouvert la voie à une mise en concurrence très forte entre les territoires, à l'échelle nationale et supra-nationale. La production de l'espace dans la ville contemporaine serait ainsi soumise, selon la thèse de H.Reigner, T.Brenac et F.Hernandez, « *à l'impératif d'attractivité dans ce contexte de forte concurrence interurbaine* ».<sup>49</sup> En effet, les transformations du capitalisme depuis les années 1970 « *ont fait perdre aux villes leur fonction de foyer industriel pour en faire avant tout des centres de*

---

<sup>46</sup> Béal V. et Rousseau M., « Néolibéraliser la ville fordiste », *Métropoles*, 4, 2008, mis en ligne le 12 décembre 2008, URL : <http://metropoles.revues.org/3502>

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Reigner H., Brenac T., Hernandez F., *Nouvelles idéologies urbaines : dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre*, Presses universitaires de Rennes, 2013, p.100-128.

*consommation, de connexion de flux de capitaux et d'information mais aussi d'espaces de concentration de la force de travail du capitalisme cognitif »<sup>50</sup>*

Nous avons vu que ces différentes mutations posent aussi la question de la place et du rôle l'état, ce que nous avons d'ores et déjà abordé légèrement dans cette première partie. Nous allons donc, dans une seconde partie faire une analyse des évolution des systèmes institutionnels nationaux afin d'appréhender dans quel contexte se place l'émergence des métropoles.

## **II. La Métropole dans l'évolution des systèmes institutionnels nationaux :**

### **A. Le passage d'un système centralisé à un système fragmenté :**

Comme nous l'avons souligné précédemment, les villes deviennent « *les nouveaux lieux de la régulation des sociétés contemporaines, et deviennent des acteurs économiques à part entière* »<sup>51</sup>, mais il n'est cependant pas judicieux d'écarter l'Etat des jeux de régulation de l'environnement institutionnel des métropoles. L'Etat a toujours un rôle prépondérant mais celui-ci a fortement évolué depuis les années 1970. Mais avant d'en aborder les mutations, Il est primordial de définir la place et le rôle traditionnellement occupés par l'Etat vis à vis des territoires locaux.

#### **Un état traditionnellement stable et unitaire :**

Max Weber, dans *Economie et société*, entend par Etat « *une entreprise politique à caractère institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application de ses règlements, le monopole de la contrainte physique légitime sur un territoire donné.* »<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Reigner H., Brenac T., Hernandez F., op cit.

<sup>51</sup> Le Galès P., « Recomposition de l'État et territoire : l'État régulateur, une révolution démocratique en marche ? », AFSP, 2005. 12 p.

<sup>52</sup> Weber M., *Économie et société*, Collection Pocket Agora, 2003, p. 96-100.

Ces définitions restées célèbres reposent sur deux éléments fondamentaux. Tout d'abord, l'État de Max Weber est un espace géographiquement délimité dont le caractère institutionnel introduit l'idée de rapports d'autorité à obéissance. Enfin, Max Weber attribue à l'État le monopole de la légitimité.

Considérant la domination de l'Etat et la question de la légitimité comme étant très liées, il poursuit son raisonnement en ce sens en distinguant trois types de légitimité : « *la légitimité légale, traditionnelle et la légitimité charismatique* ». <sup>53</sup>

L'Etat se caractérise également par la mise en place d'un pouvoir « légal-rationnel » qui passe entre autres par l'adoption de règles de gestion de la société et par la constitution d'un corps de fonctionnaires.

Pour Weber, l'Etat, en étant détenteur du monopole de la violence physique, dispose donc du rôle de puissance, d'unité et de centralité.

Des recherches plus récentes en sociologie et sciences politiques permettent de nuancer cette vision à sens unique de l'état défendu par Weber, car les manifestations de l'Etat restent très hétérogènes et ses modalités d'intervention, ses objets d'actions et ses moyens institutionnels sont multiples. Pierre Bourdieu complète ainsi cette définition et insistait « sur le fait que « l'État dispose également d'une capacité à exercer une violence symbolique sur ses citoyens ». <sup>54</sup> C'est ce qu'il a appelé la « magie d'État ».

L'Etat ne doit donc pas être appréhendé comme un seul et unique bloc, mais comme une pluralité d'acteurs et d'interventions. Cette approche permet ainsi de mieux percevoir la diversité des rapports de force entre les différents services de l'Etat et de mieux définir ses leviers d'actions, notamment dans un contexte de mondialisation, que nous avons décrit au préalable, qui vient remettre en cause sa légitimité.

---

<sup>53</sup> Weber M., *Économie et société*, Collection Pocket Agora, 2003, p. 96-100.

<sup>54</sup> Bourdieu P., « Esprits d'Etat, Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, mars 1993 (Vol 96-97), p. 49-62.

## Une fragmentation des territoires et dans une certaine mesure, un recul de l'Etat central.

Depuis plusieurs décennies, la vision traditionnelle d'un État stable, unitaire et centralisé se voit remplacée par un modèle plus « *fragmenté* », où la pression de l'Etat central diminue et où les villes « *émergent en tant qu'acteurs collectifs, notamment sur la scène internationale* »<sup>55</sup>

Selon la sociologue américaine Saskia Sassen « *l'assemblage de processus que nous appelons mondialisation est en train de produire, dans les profondeurs de l'État national, une forme encore très partielle mais significative d'autorité, un hybride qui n'est ni complètement privé, ni complètement public, ni totalement national, ni totalement mondial.* »<sup>56</sup>

Plusieurs processus et mouvements de fond, liés à un climat économique défavorable depuis la fin des tentes glorieuses, ont ainsi « contraint » l'Etat à se reconfigurer. Premièrement une perte de compétitivité, deuxièmement, « *la fin du plein emploi qui rendait possible les politiques d'Etat-providence généreuses* », et dernièrement les défis à relever liée aux évolutions démographiques et sociétales (le financement des régimes de retraites par exemple).

Sur un plan plus institutionnel, la fragmentation des territoires et l'effacement du rôle de l'État prend la forme d'une modification du « *schéma centre-périphérie* » qui s'appliquait dans les systèmes politiques et administratifs locaux : « *les acteurs locaux ne sont plus dans une position subalterne dans la production des politiques urbaines.* »<sup>57</sup>

Ce constat est d'ailleurs renforcé par l'immense complexité du paysage institutionnel local, conséquence direct des différents processus de décentralisation.

La recomposition de l'Etat intervient donc dans un contexte de fragmentation des territoires et d'émergence d'acteurs locaux comme les villes. Mais cette thèse d'un

---

<sup>55</sup> Le Galès P., « Recomposition de l'État et territoire : l'État régulateur, une révolution démocratique en marche ? », AFSP, 2005. 12 p.

<sup>56</sup> Sassen S., « Villes entre vieilles frontières et nouvelles clôtures du capital », *Multitudes* 4, 2010 (n° 43), p. 50-59.

<sup>57</sup> Pinson G., « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Métropoles*, n°7, 2010. p.2

effacement progressif de l'Etat au profit des acteurs locaux est à nuancer. Celui-ci se recompose mais reste un acteur incontournable.

## **B. L'Etat centrale reste à la manoeuvre :**

Comme nous l'avons déjà mentionné, la recomposition du rôle de l'État trouve son origine dans le phénomène de mondialisation de l'économie et dans le passage d'un modèle fordiste à un modèle plus fragmenté où l'échelle nationale doit s'imbriquer dans des échelles infra et supra nationales.

Ce nouvel État « post Etat national » aurait donc désormais les objectifs de « *promouvoir l'innovation [...] dans des économies mondialisées afin de renforcer la compétitivité des pays* » et « *subordonner les politiques sociales aux besoins de flexibilité du marché du travail et aux contraintes de la compétition économique mondiale.* »<sup>58</sup>

L'Etat aurait donc désormais d'avantage un rôle de « *médiateur* » entre la sphère publique et la sphère privée soit entre les attentes de la population et celles des acteurs économiques capitalistiques positionnés à l'échelle mondiale.

En ayant préalablement énoncé de manière succincte ce « nouveau rôle » de l'Etat, nous allons pouvoir observer qu'il a tout de même toujours une volonté très affirmée de faire évoluer son organisation territoriale pour atteindre ces objectifs, notamment avec la récente loi relatives à l'émergence des métropoles.

---

<sup>58</sup> Le Galès P., « Recomposition de l'État et territoire : l'État régulateur, une révolution démocratique en marche ? », *AFSP*, 2005. 12 p.

## **L'Émergence des métropoles : La Loi MAPTAM, un nouvel acte de la décentralisation menée par l'État**

Récemment, avec la loi de **Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles** (MAPTAM) du 27 janvier 2014, l'État entend engager un nouvel acte de la décentralisation. D'ailleurs, le lien qui est fait entre la modernisation de l'action publique et l'affirmation des métropoles, jusque dans le titre de la loi, est particulièrement révélateur d'une volonté d'organiser le territoire sur le plan institutionnel afin de pouvoir moderniser l'action publique d'une manière plus générale.

En donnant ainsi aux trois plus grandes métropoles françaises un statut particulier, en consolidant le cadre juridique et le bloc de compétences déjà défini dans la loi du 16 décembre 2010 <sup>59</sup>, l'État fait ainsi évoluer en profondeur le modèle territorial français. Face à une traditionnelle uniformité de l'organisation territoriale, héritée d'une administration historiquement centralisée, l'État construit au gré des différentes vagues de décentralisation un nouveau modèle où émerge progressivement le fait que les gouvernements urbains pourraient se différencier à travers différentes formes juridiques et administratives selon les territoires.

L'analyse de l'étude d'impact de la Loi MAPTAM <sup>60</sup> produite par le pouvoir exécutif, peut être intéressante pour vérifier si la volonté affichée de faire émerger les métropoles correspond bien à une recomposition de l'État au phénomène de globalisation de l'économie.

Tout d'abord, dans sa première partie sur les « *éléments transversaux* », l'étude affirme d'emblée l'enjeu principal de ce projet de loi : le redressement économique. « *Le redressement économique de notre pays doit prendre appui sur les initiatives*

---

<sup>59</sup> La Loi du 16 décembre 2010 de Réforme des Collectivités territoriales crée les Métropoles, (article 12) : « La métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Peuvent obtenir le statut de métropole les établissements publics de coopération intercommunale qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants »

<sup>60</sup> Étude d'impact de la Loi pour la Modernisation de l'Action publique et l'Affirmation des Métropoles, juin 2014, p. 2-28, URL : <http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl12-495-ei/pjl12-495-ei.pdf>

*locales et sur la vitalité de ses territoires. »<sup>61</sup> L'étude prend ainsi clairement acte du « fait métropolitain » concernant l'attractivité économique, sociale et culturelle. Ce projet de loi positionne ainsi les collectivités territoriales « comme les acteurs essentiels pour la croissance économique, pour le rétablissement de la compétitivité, pour l'emploi et l'avenir de la jeunesse »<sup>62</sup>*

Dans la continuité de cette réflexion, l'étude évoque dans la troisième partie que l'enjeu du redressement économique s'appuie « sur le constat de l'émergence des grandes agglomérations intégrées, au sein des grandes aires urbaines françaises, qui doivent être en mesure de faire face à la concurrence des autres Métropoles en Europe et dans le monde ».<sup>63</sup> Il s'agit donc d'une mise en capacité des territoires urbains dans un contexte mondialisé et concurrentiel ; ce qui sous-entend que ces territoires ne sont aujourd'hui pas tout à fait en mesure de répondre à ces enjeux avec le système institutionnel actuel.

Cette adaptation institutionnelle des territoires est donc devenue indispensable aux yeux de l'Etat, d'autant plus que les autres pays européens - fait révélé par l'étude d'impact avec la mise en exergue du cas du Royaume Uni et de l'Allemagne - ont déjà effectuée la mise à jour de leurs agglomérations urbaines.

L'analyse de cette étude d'impact de la nouvelle loi MAPTAM, permet donc de conclure dans un premier temps que les enjeux de cette réforme se situent bien dans une logique d'adaptation du paysage institutionnel territorial et cela dans un contexte de mondialisation et de compétition généralisée entre les grandes villes, sur les plans économique, culturel et social.

L'étude propose ensuite des axes d'explications aux solutions proposées par le projet de loi pour répondre aux objectifs que nous évoquions précédemment. Et nous trouvons la première réponse dans la refonte des conditions de dialogue entre les différentes strates de collectivités, et entre les collectivités et l'Etat. Pour ce faire, la première mesure proposée consiste à rétablir la clause de compétence générale (CCG), supprimée dans le cadre de la loi de 2010 pour les départements et les

---

<sup>61</sup> Étude d'impact de la Loi pour la Modernisation de l'Action publique et l'Affirmation des Métropoles, juin 2014, p. 2-28, URL : <http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl12-495-ei/pjl12-495-ei.pdf>

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*

régions. Tout en re-clarifiant les systèmes de financement, le projet de loi rétablit ainsi la fameuse CCG afin de répondre à une demande très soutenue des élus locaux pour réengager un dialogue entre L'Etat et les collectivités et permettre, en « bonne intelligence collective » un certain desserrement des contraintes de la part de l'Etat : « *le Gouvernement ayant fait le choix de laisser le soin à l'intelligence des territoires de procéder aux ajustements jugés localement nécessaires à l'exercice des compétences des collectivités territoriales, le rétablissement de la clause de compétence générale est apparu nécessaire et souhaitable.* » <sup>64</sup>

Cette étude d'impact met également en exergue la volonté de l'Etat d'instituer un nouveau cadre de dialogue avec les collectivités, en favorisant la coopération entre elles et en clarifiant l'exercice des compétences dans une logique « *partenariale et de dialogue* ». C'est dans ce sens que doit s'établir le « pacte de gouvernance territoriale » dans chaque territoire concerné. Cette loi essaye en effet d'aller au delà de la simple dimension technique de la décentralisation qui s'exprime par le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités. Ce pacte vise également au niveau local à « *une meilleure compréhension des enjeux et à une meilleure articulation des objectifs et des moyens, humains et financiers des acteurs publics* » <sup>65</sup>

Cette brève analyse, qui n'a pas vocation à être exhaustive, fait tout de même apparaître une parole assez volontariste de l'Etat sur la question de l'organisation des territoires face au phénomène de mondialisation et à la concurrence toujours plus exacerbées entre les villes à l'échelle du globe. Ainsi l'Etat ne s'efface pas, puisque il est toujours à la manoeuvre de ce projet réformateur pour les territoires urbains. C'est en effet toujours lui qui reste le chef de file la transformation de sa propre administration locale.

---

<sup>64</sup> Étude d'impact de la Loi pour la Modernisation de l'Action publique et l'Affirmation des Métropoles, juin 2014, p.28

<sup>65</sup> *Ibid.*

Cette première partie avait comme objectif de proposer un véritable cadre théorique de mise en contexte de la création de la Métropole de Lyon. Nous avons analysé que l'émergence des métropoles était révélatrice des évolutions du capitalisme et qu'elles illustrent pleinement l'adaptation des espaces urbains à ce nouveaux contexte. A la ville « managériale » de l'ère fordiste se substitue donc la ville « entrepreneuriale », inscrite dans une concurrence inter-urbaine à l'échelle régionale, nationale et internationale.

Dans ce contexte, l'Etat pourrait ainsi paraître fragilisé. Mais même si sa place et son rôle ont évolué, passant d'un état central et unitaire à une « pluralité d'acteurs étatiques », il conserve toujours la volonté d'organiser le territoires et dispose toujours d'importantes capacités et leviers d'actions. Le premier étant de s'adapter aux enjeux contemporains en se recentrant sur un rôle de médiateur et de mobilisateur de l'ensemble du territoire dans un contexte de compétition internationale. Deuxièmement, il peut compter sur ses fonctions régaliennes en édictant des normes et règlements « *tout en laissant aux responsables locaux la mission de les faire fonctionner afin d'atteindre les objectifs* »<sup>66</sup>

Cette recomposition du rôle et de la place de l'Etat permet ainsi de mieux comprendre en quoi l'émergence des métropoles constitue un mouvement plus large de l'évolution de l'action publique et révèle un changement du fonctionnement des réseaux d'acteurs en leur sein.

Nous avons également opérer ce choix de mettre en contexte la création de la Métropole de Lyon dans le contexte de Mondialisation et de l'évolution des systèmes institutionnels car il correspond aux ambitions du projet de territoire portée depuis déjà près de 15 ans par le pouvoir politique qui souhaite, avec le développement de sa stratégie économique, donner à Lyon une dimension internationale. Gérard Collomb évoque ainsi dans le préambule du pacte de cohérence territoriale « *une métropolisation enfin reconnue* » une « reconnaissance par la Loi MAPTAM du rôle des grandes métropoles françaises qui est une avancée essentielle. Il est en effet important de se saisir que la dimension économique et la compétition inter-urbaine jouent un rôle primordial dans le souhait qu'ont formulée les politiques locaux pour la mise en oeuvre de cette nouvelle collectivité. La Métropole de Lyon est donc un

---

<sup>66</sup> Le Galès P., « Recomposition de l'État et territoire : l'État régulateur, une révolution démocratique en marche ? », *AFSP*, 2005. 12 p.

nouvel outil institutionnel qui va dans le sens des ambitions qu'ont les politiques pour la mise en oeuvre de leur stratégie de territoire.

Mais doter le territoire d'une plus grande capacité d'action par la mise en oeuvre d'une institution multi-compétente, qui doit désormais composer avec une multitude de champs d'actions n'est pas évident. Car si l'objectif est de donner les moyens aux territoires d'affirmer ses ambitions à l'échelle nationale, voir internationale, la mise en oeuvre d'une grande majorité des politiques publiques qui font partie de la sphère de compétence de la nouvelle collectivité s'effectue à une échelle très locale. Cela nécessite ainsi de repenser « les modes de faire ». En effet, le fait que ce nouvel « objet de science politique » désormais en prise directe avec les citoyens dispose de plus en plus de compétences demande de réinterroger la place de la société civile organisée, des acteurs du territoire et des citoyens dans le processus d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques publiques.

Nous allons donc, dans cette seconde partie, essayer de voir dans quelles mesures la nouvelle collectivité peu, à l'heure actuelle, impulser ou non un renouvellement de la politique de participation citoyenne.

## **Partie 2 : La création de la Métropole de Lyon, Un levier pour une remise en question de la politique de participation citoyenne ?**

---

Au regard des questionnements et enjeux que nous avons posés au préalable, nous allons dans cette seconde partie voir dans quelles mesures la création de cette nouvelle collectivité, qui doit, de par sa proximité avec le territoire et ses habitants et par les nouvelles compétences qu'elle développe réinterroger sa politique de participation citoyenne, peu donc impulser ou non certaines évolutions qui semblent nécessaires

Pour cela, nous allons tout de même dans un premier temps replacer brièvement la Métropole Lyonnaise dans la hiérarchie urbaine française. Puis dans un deuxième temps, il convient également d'analyser rapidement par le prisme de la participation citoyenne le contexte politique et social national. Puis nous analyserons ensuite les spécificités du fonctionnement de la Métropole (« un Etat dans l'Etat ») avant de déterminer les freins ou leviers d'actions permettant la réinterrogation de la politique de participation menée par l'institution.

### **I. Mise en contexte de la Métropole de Lyon :**

#### **A. La Métropole de Lyon dans la hiérarchie urbaine française :**

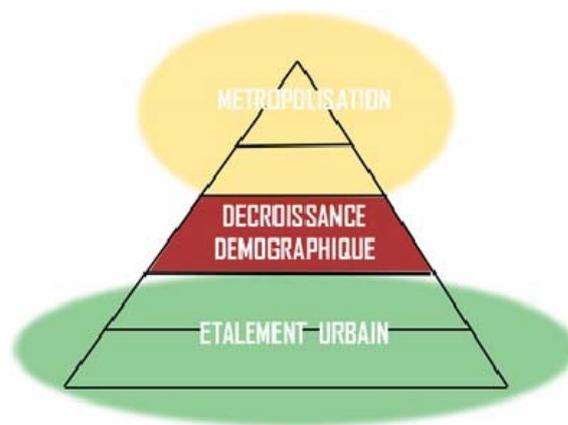
La construction de la Métropole de Lyon est donc, comme nous avons pu l'évoquer précédemment la conséquence d'une évolution du cadre législatif avec l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM le 1er janvier 2015.

**L'objectif est donc de fournir au territoire local un outil institutionnel nouveau** capable d'assurer la place de la métropole de Lyon dans le système urbain français et dans le processus de mondialisation (Cf. la place prépondérante de la stratégie économique menée par le Grand Lyon).

**En effet, la concurrence est exacerbée par le risque de déclassement au sein de la hiérarchie urbaine.** Ce déclassement impact ainsi l'attractivité économique et entraîne potentiellement une perte d'habitants. Cette dynamique peut alors se muer

en spirale de déclin urbain. Selon le schéma ci-dessous les villes en haut de la pyramide voient leurs fonctions métropolitaines se renforcer et parviennent à accumuler un capital cognitif important.

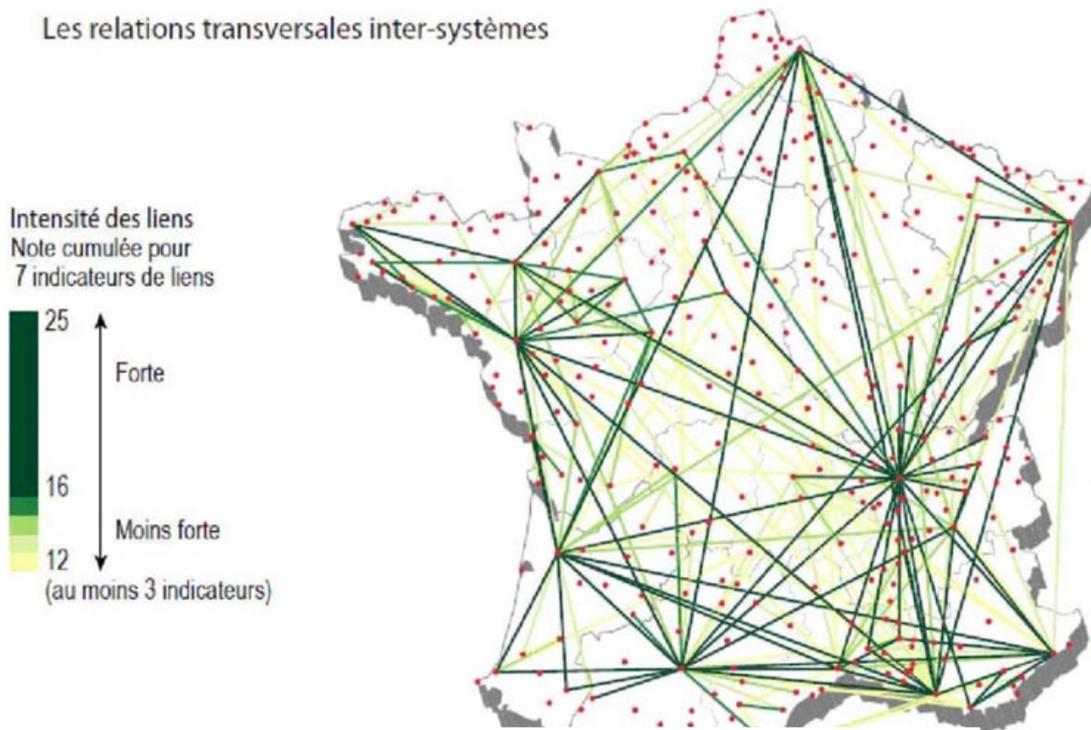
Cela leur est rendu possible par leur bonne connexion au réseau global. Cela concerne les plus grandes agglomérations, les plus densément peuplées. Dans le cas français, ces villes correspondent à Paris voire Lyon et Marseille.



**Figure 3 : Pyramide du phénomène urbain** : hiérarchisation des villes en fonction du nombre de leurs habitants, au sommet les plus grandes agglomérations, **source** : Direction de la Prospective, Métropole de Lyon

La Métropole de Lyon semble être située en haut de la hiérarchie urbaine française, comme le montre cette carte de l'intensité des liens inter-urbains. (**figure 4**). Celle-ci atteste d'un fort pouvoir de captation des capitaux cognitifs. Ces derniers sont calculés en fonctions de sept critères dont l'immigration résidentielle ou les partenariats de recherche. la Métropole de Lyon semble être ainsi favorablement positionnée à l'échelle française et sonne comme une sorte d'aboutissement de « 15 années de priorisation du développement économique » <sup>67</sup>, car pour l'exécutif cette politique est « le point de départ pour porter des politiques urbaines et sociales ». Le développement économique, qui est toujours au coeur des stratégies de la Métropole semble avoir porté ses fruits puisque les implantations d'entreprises sont en constante augmentation et que selon certains classements, la Métropole est même positionnée devant Paris en matière d'attractivité.

<sup>67</sup> A. L., « Vers une Métropole de l'innovation sociale », (Interview de Gérard Collomb, président de la Métropole de Lyon), *Hors-Série revue Urbanisme*, Décembre 2015, N°55, p. 20-22.



**Figure 4** : Les relations transversales inter-systèmes,  
**source** : Direction de la Prospective, Métropole de Lyon.

## B. Le contexte politique et social de la création de la Métropole :

Mais au-delà du discours économique, il est intéressant de confronter ces éléments géographiques à **une analyse du contexte social et politique national**. Il s'agit en effet de mettre en perspective la création de la Métropole lyonnaise avec la demande sociale en matière de participation et d'implication dans les sphères de décision et d'appréhender brièvement la vision de l'Etat sur cette question

*« Le désengagement civique, la désaffiliation partisane, la versatilité de l'électorat, la chute du militantisme, la hausse de l'abstention aux élections générales et locales constituent autant de signes de ce qu'il est convenu d'appeler « la crise du politique » du moins, d'une certaine forme de politique centrée sur des institutions publiques et partisanes, dont les origines remontent au 19ème siècle les débats relatifs à la démocratie locale, sur un registre participatif, prennent corps au sein de sociétés dans lesquelles le rapport entre la société civile et le politique se délite*

*progressivement* ». <sup>68</sup> Il s'agit donc d'une période de crise de l'État et de la représentation comme principe d'agrégation des préférences des individus composant une communauté politique. Les récents événements tragiques ont également à ce titre, constitué une motivation supplémentaire dans le redéploiement du débat sur la participation des habitants à la construction des politiques publiques.

**L'État lui-même cherche ainsi à encourager au sein des collectivités territoriales, avec la politique de la ville, un recours plus systématique aux méthodes de participation.**

En effet, la Loi Lamy et le rapport Mehmache-Bacqué instituant les conseils citoyens dans le cadre de la politique de la ville poursuit cet objectif. Il s'agit de faire remonter ce processus de participation vers l'amont, vers la décision. Le but recherché serait selon, Thomas Kirszbaum, « *d'instituer un empowerment « à la française* » afin de transformer le rapport des institutions avec les populations marginalisées des villes ». <sup>69</sup>

On peut considérer cela comme une sorte de correction à la tendance décrite par H.Reigner, T.Brenac et F.Hernandez, selon laquelle « *les inégalités socio- spatiales ont tendance à augmenter dans un contexte métropolitain* » <sup>70</sup>. Car ce phénomène serait en effet accentué par des politiques publiques néo-libérales de l'offre, qui comme nous l'avons évoqué précédemment, ont pour objectif d'attirer des cadres occupant des emplois métropolitains stratégiques et plus généralement des groupes sociaux détenteurs de ressources pour le développement économique et le rayonnement du territoire.

Le contexte actuel laisse donc à penser que les deux éléments qui pèsent sur la Métropole que constituent la concurrence inter-urbaine, que nous avons évoqué en première partie, et la recherche d'un nouvel équilibre de la répartition des rôles entre

---

<sup>68</sup> Jouve B, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », Revue Française De Science Politique, Vol. 55, 2005, p.317-337

<sup>69</sup> Kirszbaum T., « vers un empowerment à la française ? », [lavedesidees.fr](http://lavedesidees.fr), 2013, URL : [www.lavedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html](http://www.lavedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html), consulté le 08 Août 2016

<sup>70</sup> Reigner H., Brenac T., Hernandez F., *Nouvelles idéologies urbaines : dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre*, Presses universitaires de Rennes, 2013, p.100-128.

élus et habitants, semble constituer un terrain favorable à la réinvention des politiques publiques et des modes de faire de l'institution.

Mais avant de comprendre en quelle mesure cette nouvelle collectivité peut permettre de « ré-inventer » la politique de participation citoyenne, il s'agit avant tout d'analyser les spécificités de fonctionnement de cette nouvelle institution.

## **II. Les spécificités du fonctionnement de la Métropole de Lyon : « Un Etat dans l'Etat » ?**

La Métropole de Lyon, qui a donc été créée avec l'application de la loi MAPTAM le 1er janvier 2015. Celle-ci n'est pas une métropole de droit commun et bénéficie d'un statut particulier au même titre que la métropole du Grand Paris et de Marseille-Aix-Provence. Il convient donc d'analyser ici ses spécificités juridiques et de fonctionnement.

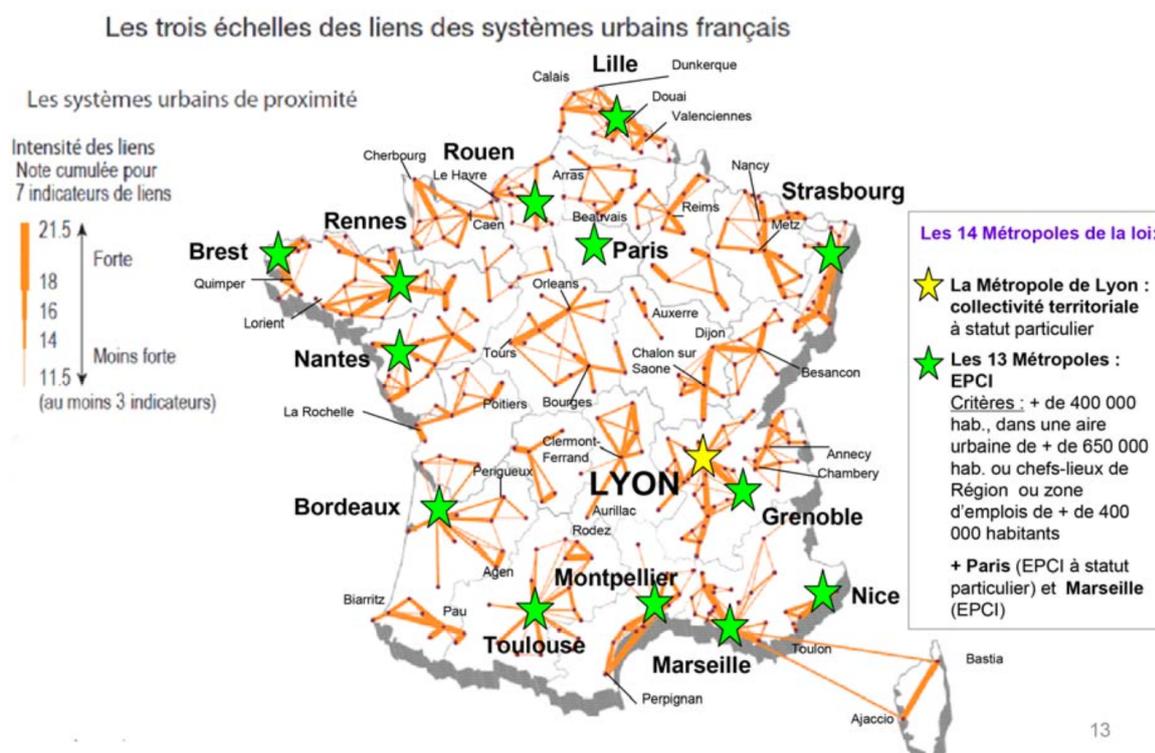
### **A. Les spécificités juridiques et spatiales de la Métropole de Lyon :**

Il existe en France trois types de métropoles :

- **Les collectivités territoriales ayant uniquement le nom « métropole »** sans bénéficier de son statut. Il s'agit dans ce cas d'une stratégie de marketing urbain, c'est le cas par exemple de « Saint-Etienne Métropole » et de « Valenciennes Métropole ».
- **Les métropoles de droit commun**, sous-forme d'EPCI. C'est la structure classique qui s'est développée en France depuis le premier acte de la décentralisation en 1981. Elles ne disposent pas de clause de compétence générale (CCG) et les communes membres de l'EPCI négocient et déterminent les compétences qui seront exercées au niveau de l'intercommunalité. Leur rôle est cependant réaffirmé par la loi MAPTAM avec la possibilité de bénéficier de nouvelles compétences.

- **Les métropoles à statut particulier** : Lyon Métropole, Métropole du Grand Paris et Métropole de Marseille-Aix-Provence. Elles bénéficient d'une clause de compétence générale, c'est l'inverse de la logique des EPCI : elles sont légitimes à se saisir de chaque sujet touchant leur territoire et pas uniquement de ceux qui lui auraient été confiés après négociation (logique d'EPCI).

Cette clause de compétence générale, qui est le principe général de ces métropoles à statut particulier, est néanmoins affinée. D'une part, par la rédaction du **pacte de cohérence territoriale** qui détermine les compétences qui seront conservées par les communes de la Métropole. D'autre part, par les autres institutions qui peuvent exercer leurs compétences sur le territoire métropolitain : la région, l'État et l'Union européenne.



**Figure 5** : Les trois types de métropole française, **source** : Métropole de Lyon.

En plus de bénéficier du statut de métropole à statut particulier, la métropole de Lyon est actuellement, avec la Métropole du Grand Paris qui a vu le jour le 1er janvier 2016, la seule Métropole de plein exercice puisqu'elle résulte de la fusion sur son territoire entre l'ancienne communauté urbaine et le Conseil général du Rhône. Elle a par conséquent récupéré les compétences de l'ancien département et élit désormais ses conseillers métropolitains au suffrage universel direct <sup>71</sup>.

<sup>71</sup> Les métropoles qui ne sont pas de plein exercice élisent leurs conseillers au suffrage universel indirect, les électeurs votant pour une liste.

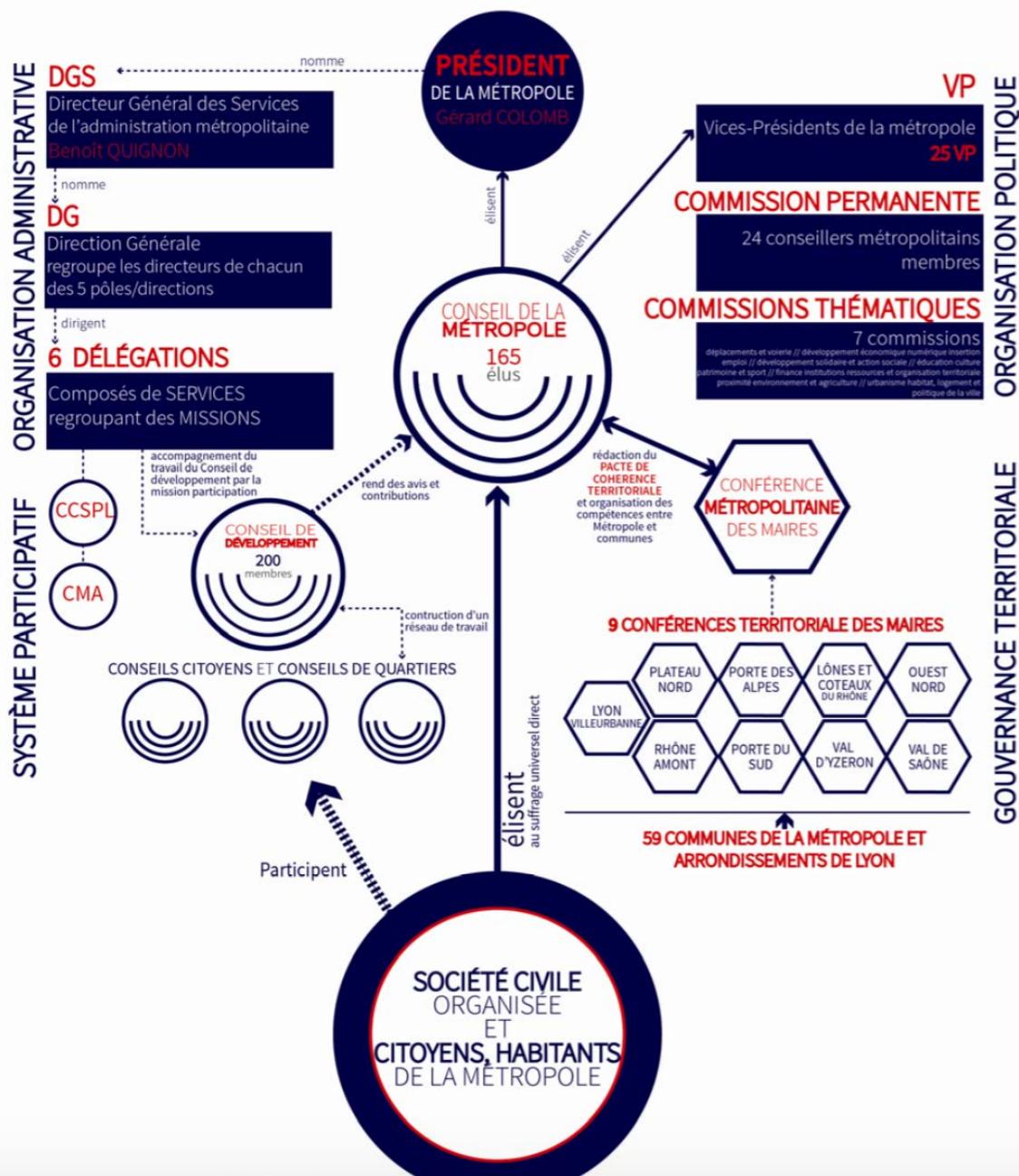
Le Tableau ci-dessous permet d'entrevoir les différents spectre de compétences de la nouvelle Métropole et de voir quelles types de compétences (culture, social, voirie) de l'ancien département ont été absorbées.

<b>1 À l'échelle du territoire</b>	<b>2 À l'échelle du quartier</b>	<b>3 À l'échelle de l'habitant</b>	<b>4 À l'échelle de l'Europe et du monde</b>
<p>Aménagement urbain</p> <p>Développement durable énergie</p> <p>Planification territoriale</p> <p>Agriculture</p> <p><u>Aménagement du territoire</u></p> <p><u>Agriculture</u></p> <p><u>Logement et développement urbain</u></p> <p><i>Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations</i></p>	<p>Voirie</p> <p>Propreté</p> <p>Eau et assainissement</p> <p><u>Voirie</u></p> <p><i>Création et gestion des réseaux de chaud et de froid urbain</i></p> <p><i>Concession de la distribution électrique et de gaz</i></p> <p><i>Gestion des réseaux THD</i></p>	<p>Habitat, logement</p> <p>Transport, mobilité</p> <p><u>Insertion</u></p> <p><u>Personnes handicapées</u></p> <p><u>Personnes âgées</u></p> <p>Famille</p> <p><u>Mobilité</u></p> <p><u>Éducation</u></p> <p><u>Enfance</u></p> <p><u>Culture et sport</u></p> <p><i>Participation à la gouvernance des gares situées sur le territoire métropolitain</i></p> <p><i>Dispositifs locaux de prévention de la délinquance et d'accès au droit</i></p> <p><i>Création et entretien nécessaires à l'usage des véhicules électriques</i></p> <p><i>Services d'hygiène et de santé</i></p>	<p>Développement économique</p> <p>Relations internationales</p> <p>Tourisme</p> <p><u>Tourisme</u></p> <p><i>Construction, aménagement et entretien des équipements culturels métropolitains</i></p>
			<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ <b>Grand Lyon</b></li> <li>□ <u>Département du Rhône</u></li> <li>□ <i>Autres compétences issues des Communes</i></li> </ul> </div>

**Figure 6** : Tableau de répartition des compétences de la Métropole de Lyon par échelle et en fonction de leur provenance (communes, communauté urbaine et département), **source** : Métropole de Lyon.

## B. Le fonctionnement général de la Métropole de Lyon :

### FONCTIONNEMENT DE LA MÉTROPOLE DE LYON ORGANISATION POLITIQUE, ADMINISTRATIVE ET TERRITORIALE



**Figure 7** : Fonctionnement Général de la Métropole de Lyon, **source** : Métropole de Lyon, Service Participation et Implications Citoyennes, Léopold Jacquin

# Organigramme

de l'Administration métropolitaine 1<sup>er</sup> janvier 2015

COMITÉ DE DIRECTION GÉNÉRALE

PÔLE

DIRECTION

MISSION



Figure 8 : Organigramme de l'administration métropolitaine au 1er Janvier 2015, source : Métropole de Lyon

## Organisation

de l'administration métropolitaine 11 mars 2016

COMITÉ DE DIRECTION GÉNÉRALE

PÔLE

DIRECTION

SERVICE

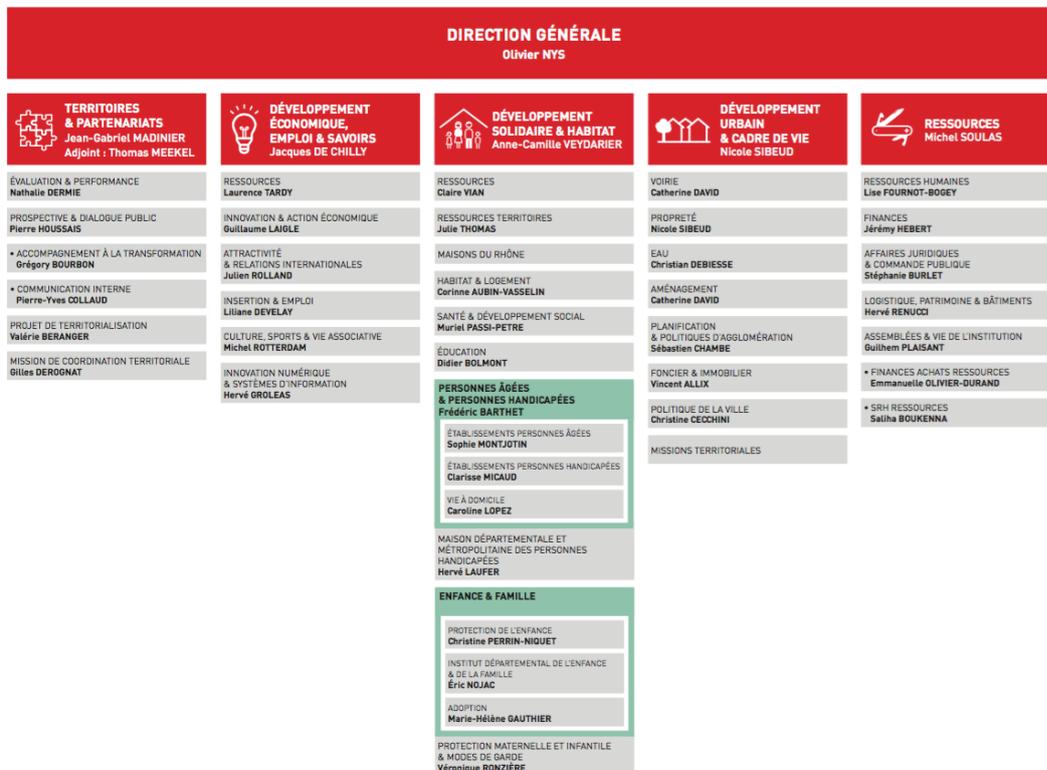


Figure 9 : Organigramme de l'administration métropolitaine au 11 mars 2016, source : Métropole de Lyon

## Fonctionnement Général

A travers le système de gouvernance de la Métropole de Lyon (**Figure 7**), nous pouvons d'ores et déjà observer un certain mimétisme institutionnel, car celle-ci fonctionne selon la même logique que l'État français. On peut comparer les Vice-présidents aux ministres et le Directeur Général des services au Premier ministre. C'est donc un fonctionnement qui demeure hiérarchique et centraliste. Il est donc nécessaire d'en détailler le fonctionnement afin de pouvoir observer par la suite les freins et leviers de la rénovation de la politique de participation citoyenne.

### Les 6 délégations :

L'administration métropolitaine s'organise autour des 6 délégations suivantes. Mais le démarrage reste compliqué et l'organisation de celles-ci n'est pas encore réellement fixée. Comme nous le montre les deux organigrammes ci-dessous (**figure 8 et 9**), l'organisation métropolitaine a donc déjà évolué depuis le 1er Janvier 2015. La « compétence éducation » a par exemple changé de délégation pour passer du Développement Economique à la plus grande délégation en termes de nombre d'agents, la Délégation Développement Solidaire et Habitat (DSH). En ce qui concerne la question de la participation citoyenne, la délégation dont fait partie le service imbriqué au sein de la Direction de la Prospective n'a toujours pas l'air de réellement trouver sa place. Le relatif échec du Pôle Transformation et Régulation (PTR) (**Figure 8**) a fait place à la nouvelle Délégation Territoire et Partenariat (DTP) (**Figure 9**)

## **Le Conseil de la Métropole :**

Le Conseil de la Métropole est l'organe délibérant de la Métropole de Lyon. Il règle, par ses délibérations, les affaires de la Métropole. Il réunit 165 conseillers métropolitains qui seront, à partir de 2020, élus au suffrage universel direct.

Il appartient donc au Conseil de la Métropole de définir, sur proposition de l'exécutif, les politiques publiques métropolitaines. Il doit également fixer les moyens, principalement les moyens budgétaires, nécessaires à la mise en œuvre de ces politiques.

## **La Conférence Métropolitaine des Maires**

Elle est composée des maires des 59 communes qui constituent la Métropole de Lyon. Il peut être débattu en son sein de tous les sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de la Métropole et des communes.

La Conférence métropolitaine des maires est en charge d'élaborer un projet de pacte de cohérence métropolitaine. Elle est également chargée de son évaluation globale et intermédiaire permettant d'ajuster les contenus du pacte et d'y inscrire d'éventuelles évolutions.

Régulièrement, la synthèse des travaux des Conférences Territoriales des Maires est portée à la connaissance de la Conférence métropolitaine par l'élus référent chargé des Conférences territoriales des Maires seront donc réunis afin de faire le point sur les avancées de leurs travaux et de prendre en compte les sujets qu'ils souhaiteraient voir aborder lors des séances métropolitaines à venir.

## Les Conférences Territoriales des Maires :

Chaque Conférence Territoriale des Maires réunit des groupements de maires de communes sur le modèle des communautés de communes, suivant le découpage territorial suivant, approuvé par délibération du Conseil de Métropole.

Les Conférences Territoriales des Maires sont des lieux d'échanges et de réflexion entre les communes de la Métropole. Elles peuvent également être sollicitées par le président de la Métropole ou le Conseil de la Métropole pour rendre un avis sur un sujet donné.

# LES CONFÉRENCES DES MAIRES

58 COMMUNES, 9 TERRITOIRES DE PROXIMITÉ



Figure 10 : Les Conférences Territoriales des Maires, source : Métropole de Lyon

## **Le pacte de cohérence métropolitain**

Conformément aux dispositions prévues dans la loi MAPTAM, le Pacte de cohérence métropolitain « *propose une stratégie de délégation de compétences de la Métropole de Lyon aux communes situées sur son territoire... [...]. Dans les mêmes conditions, celui-ci propose une stratégie de délégation de certaines compétences des communes à la Métropole de Lyon* ».

L'enjeu pour la Métropole de Lyon est ainsi de prouver sa plus value et de mettre en place une gouvernance métropolitaine plus efficace dans la conduite des politiques publiques. Les compétences sociales issues du Conseil Générale devraient permettre de construire des politiques publiques plus transversales alliant développement économique et social.

Il s'agit également d'orienter les élus vers un fonctionnement métropolitain et non d'EPCI c'est-à-dire passer de l'addition d'intérêts communaux à la construction d'un intérêt et d'une stratégie métropolitaine.

Nous avons pu voir ici que le fonctionnement de la nouvelle collectivité est complexe et que l'on retrouve un certain mimétisme institutionnel dans les logiques d'organisation. Cette organisation se révèle également complexe en raison de l'importance laissée à l'échelon communale et du pouvoir laissé aux maires.

## **IV. La Participation Citoyenne au sein de la nouvelle organisation métropolitaine : des difficultés liées à la mise en oeuvre d'une nouvelle institution**

Pour se saisir du potentiel de l'évolution de la participation citoyenne à l'échelle de l'institution, il s'agit maintenant d'observer comment s'est effectuée la reconfiguration et à quoi ressemble désormais l'organisation en interne des instances de participations citoyennes.

### **A. La Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP) :**

La Direction de la Prospective a donc dans un premier temps rejoint le PTR (**Figure 8**) créé en janvier 2015 et n'était plus directement reliée à la Direction Générale, lieu de prise de décision pour l'action et l'organisation de l'administration.

Le PTR avait été créé et structuré afin de regrouper plusieurs directions : la DEP, Direction de l'Evaluation et de la Performance, la Communication Interne, la MCS, Mission de Coordination des Services et donc la Direction de la Prospective et du Dialogue Public). Le rôle alors identifié et établi pour le PTR était de travailler à l'articulation entre l'évolution de la société et la conduite de l'action publique. La création de ce pôle et l'objectif annoncé de trouver « *une unité et une culture commune de travail* » (discours Thomas Merkel, directeur PTR, Février 2015) a également été le moment pour la Direction de faire émerger un nouveau vocabulaire autour des notions « *d'écosystème, de synergies d'activation des politiques publiques* »

La notion d'écosystème, qui selon la définition, est « *un système d'interactions entre les êtres vivants et leur environnement, un espace de partage et de synergie des acteurs* », est une métaphore qui illustre ainsi le fort besoin de décloisonnement qu'est venu encore renforcer le regroupement de plusieurs directions qui ont chacune leur méthodologie de travail.

L'objectif principal formulé par le nouveau directeur du Pôle était alors d'affirmer « *le rôle de têtes de réseau* », c'est à dire « d'avoir la capacité d'animer, de fédérer, de diffuser des outils et donc de la transversalité et une culture commune » avec une posture « *d'accompagnateur et non pas de sachants* ».

Un travail a également été fourni par l'ensemble des agents qui ont, sur la base du volontariat, participé à créer cette culture commune, une vision de ce nouveau pôle et les transversalité et chantiers communs pouvant être envisagés.

Mais comme nous l'avons vu précédemment dans le fonctionnement général de la Métropole, cette organisation n'était pas figée dans le marbre et la DPDP, et dans la nouvelle réorganisation effective depuis le 11 mars 2016, la direction fait désormais partie de la DTP (Délégation Territoire et Partenariats) (**figure 9**) et un nouveau projet est donc désormais à imaginer. De nouveaux groupes de travail réunissant des agents de l'ensemble des directions ont également à nouveau été mis en place pour définir de nouveaux projets et une nouvelle vision commune pour cette nouvelle délégation.

Cette recherche de nouveaux outils, de nouveaux rôles et d'une nouvelle vision qu'aurait pu influencer l'institution de la nouvelle Métropole se heurte donc dans un premiers temps aux inerties de la mise en marche d'une collectivité territoriale qui comporte désormais plus de 8 000 agents. Le contexte politique métropolitain est compliqué et l'institution traverse donc une phase de tension où le processus de décision politique peut parfois être irrationnel.

Dans cette nouvelle délégation, la DPDP doit une nouvelle fois réaffirmer son rôle en accord avec les autres directions avec toujours comme enjeu de rendre visible son travail, que ce soit des commandes des autres directions ou ses propres productions qui visent simplement à alerter l'ensemble des services sur des sujets de prospective territoriale.

La Métropole de Lyon a désormais plus d'un an, mais se trouve toujours dans une phase de transition et de reconfiguration complexe. Cette reconfiguration administrative, toujours à l'oeuvre, qui a pour impact de créer de nouveaux regroupements et parfois de nouveaux échelons hiérarchique est parfois critiquée par les agents puisqu'elle aurait parfois pour effet d'éloigner les enjeux des nouveaux pôle de ceux des affaires courantes.

## B. Au sein de la DPDP, le Service Participation et Implications Citoyennes (SPIC) :

Avec le passage à la Métropole, le Service Participation et Implication citoyennes s'est retrouvé dans une phase de questionnement et d'interrogation sur ses missions et sur les outils qu'elle peut développer : **La participation citoyenne a-t-elle vocation à devenir une politique publique métropolitaine transversale, c'est-à-dire portée par des élus et un projet politique ou a-t-elle d'avantage vocation à être un « mode de faire », un outil de questionnement des politiques publiques ?**

En plus de répondre aux commandes des élus métropolitains en matière d'accompagnement des démarches de concertation sur projets urbains qui consiste à animer ou conseiller les élus dans les stratégies à adopter pour maximiser la remontée des expertises d'usages, Le SPIC porte et accompagne en terme d'ingénierie, le travail de **trois instances de participation**, qui répondent à des obligations réglementaires issues de différentes lois <sup>72</sup>

- **La Commission Métropolitaine d'accessibilité (CMA)** regroupe des représentants de personnes en situation de handicap afin de rendre des avis sur les questions d'accessibilité afin d'améliorer la prise en compte des problématiques rencontrées par les usagers porteurs de handicap sur la qualité d'usage des espaces publics dans la mise en oeuvre des politiques publiques et des projets d'aménagement du Grand Lyon.
- **La Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL)** est composée de représentants d'associations et d'élus. Elle est compétente et émet des avis sur l'ensemble des services publics qui font l'objet d'une délégation de service public ou d'une régie avec autonomie financière.
- Et enfin **Le Conseil de développement**, dont nous avons pu d'ores et déjà détailler le rôle et le fonctionnement dans notre terrain d'étude. Nous nous

---

<sup>72</sup> **1999** pour l'instauration des Commissions communales d'accessibilité, **2002** pour l'obligation de constitution d'une Commission Consultatives des Services Publics Locaux pour les communes ou EPCI de plus de 3500 habitants, seuil désormais relevé à 10 000 habitants pour les communes et 50 000 pour les EPCI depuis 2009 et **2005** avec la loi Voynet qui instaure les Conseils de développement

intéresserons plus précisément à cette instance dans la troisième partie en montrant ses limites et les potentiels de son renouvellement et de l'affirmation de son nouveau rôle pour faire émerger de nouveaux « modes de faire »

**Le passage à la Métropole signifie donc dans un premier temps pour ces instances un travail le renouvellement de leur composition** afin d'intégrer des acteurs en capacité d'être force de proposition pour la construction des politiques publiques métropolitaines. En effet, le champ d'intervention de ces instances se voit élargi aux domaines de compétences héritées de l'ancien Conseil Général.

La CCSPL continue ainsi à remplir sa commande réglementaire en intégrant de nouveaux champs de services publics délégués et La CMA a réalisé son installation au cours de l'année 2016.

Cette partie nous a permis d'entrevoir la place occupée par la participation citoyenne dans l'organisation institutionnelle. Cette approche, certes exhaustive s'avère tout de même nécessaire pour comprendre les difficultés de réorganisation de la nouvelle collectivité et ainsi mieux appréhender en quoi celle-ci peut être un frein ou un levier à la remise en oeuvre de la politique de participation.

## **IV. Un renouvellement de la participation citoyenne induit ou impulsé par le changement de collectivité :**

*« Comment réenchanter l'action publique et la Métropole et quelle place pour les citoyens dans la gouvernance Métropolitaine ? »* ou dans une moindre mesure, *« Comment la Métropole de Lyon peut elle être une opportunité de réexaminer les promesses et les réalisations de la politique de participation citoyenne conduite jusqu'à présent ? »*

Comme nous l'avons vu précédemment, le passage à la Métropole peut en effet constituer un changement de paradigme donnant l'opportunité de ré-interroger la politique de participation menée par l'institution et ainsi « d'inventer un modèle spécifique ». Nous allons tenter ici de voir sur quels enjeux se cristallise la manière dont celle-ci peut être amenée à évoluer. Pour cela nous allons à la fois nous appuyer sur nos observations de terrains et sur un travail d'analyse des quelques propositions qui ont été formulées par le Service Implication et Participation Citoyennes, anciennement nommé Mission Participation Citoyenne en vue du passage à la Métropole <sup>73</sup>.

Il est cependant important de noter que les diverses propositions formulées de refonte de la politique de participation citoyenne à la Direction par le service n'ont par la suite pas été formalisées par un véritable travail en profondeur avec les élus sur l'établissement d'une vision communes et les nouvelles directions à prendre.

Ceci peu désormais s'expliquer par les difficultés de portage politique rencontrées et un contexte métropolitain peu propice à mettre ces questions à l'ordre du jour. Nous reviendrons d'ailleurs un peu plus loin sur ces questions.

---

<sup>73</sup> *Métropole de Lyon et participation citoyenne, éléments de propositions*, Métropole de Lyon, Service Participation et Implications Citoyennes, Novembre 2014, 30 p.

## **A. Une nouvelle donne institutionnelle et sociétale qui rend nécessaire la refonte de la politique de participation citoyenne**

La Métropole rabat en quelque sorte les cartes, et représente **une nouvelle donne institutionnelle**, notamment en termes de rapport politique/citoyen notamment par le passage du statut d'EPCI à celui d'une collectivité territoriale de plein exercice.

La fin de la logique d'EPCI introduit donc le suffrage universel direct pour le vote des élus communautaires et implique donc « *un contrôle citoyen* » renforcé. Cette nouvelle collectivité soulève en effet des enjeux démocratiques nouveaux car elle devient un objet politique « *en prise directe avec les citoyens* »

Le rapport aux communes est également renouvelé et il est ainsi nécessaire de réinventer le principe de subsidiarité en matière de concertation « *dans un nouveau cadre formalisé de contractualisé entre la Métropole et les communes, tout en prenant en compte la question complexe de l'articulation des échelles de participation* ».

En parallèle, **une nouvelle donne sociétale est également à prendre en considération**, et le renouvellement du rapport entre les citoyens et l'institution invite donc « *à questionner l'offre traditionnelle de participation* ». Premièrement, nous pouvons observer l'émergence de modalités d'actions collectives « *spontanées et puissantes* » se déroulant hors institutions et qui peuvent être adossées à la dynamique des réseaux sociaux. On peut ensuite constater une réelle montée en puissance de la logique d'empowerment avec des logiques de « *gouvernance contributive* » et de coproduction des services publics. En parallèle, on observe une attente accrue « *de transparence et de réactivité liée à la qualité des services publics* ». On assiste donc à un diptyque entre les instances et démarches institutionnelles (instances pérennes de participation et réunions publiques) et la demande sociale de participation d'avantage ancrée dans une logique d'interpellation et de bottom-up (logiques du « *pouvoir d'agir* »).

Ces enjeux de contexte amène donc à « *refonder ou reprogrammer* » la politique de participation citoyenne. **Mais la participation citoyenne a Grand Lyon a tout de même déjà quelques acquis.** La concertation est en effet devenue un ingrédient de la culture professionnelle des agents et est reconnue comme moteur de « *montée en compétences en termes de conduite de projets et de relations aux élus* ».

L'ingénierie interne est également expérimentée et le service dispose d'outillages méthodologiques solides (guides, boîte à outils, vocabulaire...). Les instances pérennes du Service Participation (CCSPL, CdD, CMA) « sont reconnue en interne » et sont désormais assez bien inscrit dans le fonctionnement politico-administratif du Grand Lyon.

Mais il est cependant important de nuancer ce bilan, car si les outils et la méthodologie sont rodés, on peut observer « *une logique d'industrialisation* » des processus de concertation où la quantité des réunions proposées vient nuire à la qualité. On observe également peu de prise de risque et d'innovations dans les formats proposés (« *c'est toujours la même chose* », association de riverains à propos des dispositifs menées dans le cadre du projet du quartier Mazagrاند).

La Conception « *utilitariste* » de la concertation et de la participation vient également à poser problème dans le sens où l'attente de résultat prime sur un processus ayant valeur en soi.

Un dernier aspect négatif réside dans un constat généralisé par l'ensemble des services « *de méfiance des citoyens à l'égard des scènes de participation institutionnelles* ». Le contexte de méfiance et le désintérêt des citoyens à l'égard du politique que nous avons mentionné précédemment impact logiquement de manière directe les scènes et les dispositifs institutionnels de participation.

Après avoir menée des chantiers liées à la méthodologie autour des dispositifs de concertation, l'enjeu est désormais politique, car il convient de répondre « *à une nouvelle exigence démocratique* », un objectif de répondre à objectif de « *restaurer la confiance dans l'institution* ». Derrière ces objectifs se cachent des enjeux stratégiques. Il convient ainsi de réaliser un véritable travail sur la « *sincérité des dispositifs institutionnels de participation* », sur la question du dialogue afin de « *sortir de la stricte logique de contrainte réglementaire* », sur « *l'écoute des initiatives et mobilisations citoyennes hors champs de l'institution* » ainsi qu'un réel travail « *d'allez retour vers les participants sur ce qui a été entendu, intégré et arbitré* ».

La poursuite de ces objectifs et de ce travail passe donc par **la mise en oeuvre de différentes orientations stratégiques** pour mener à bien cette évolution qui semble nécessaire pour les techniciens et qui va de paire avec le projet métropolitain.

## B...pour quelles orientations stratégiques ?

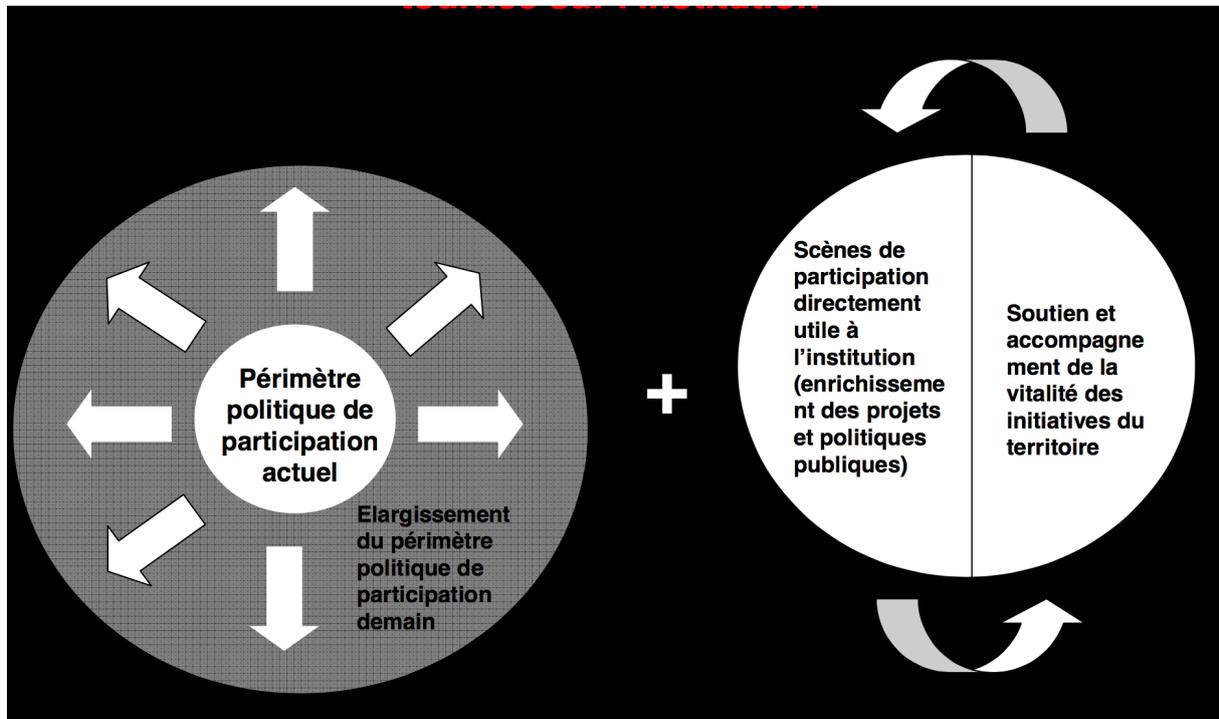
Dans un premier temps, il s'agit de « **Conforter les instances pérennes** (Conseil de développement, CCSPL, Commission d'accessibilité) **de participation dans leur rôle de dialogue et d'enrichissement de l'action publique avec les corps intermédiaires** ». <sup>74</sup> Il s'agit donc de reconnaître ces « *institutions de l'interaction* », selon la formule de Pierre Rosanvallon, et de réellement se saisir de l'importance des arènes délibératives (cf. Le Conseil de développement) pour « *construire des positions communes inter-associatives visant à éclairer la décision publique* ».

Dans un second temps, il s'agit de « **diversifier de façon volontariste les publics de la concertation via des dispositifs ad hoc de participation à l'élaboration des politiques publiques** ». Cette orientation stratégique vient ici renforcer la première dans la volonté de toucher une plus grande diversité de public et « sortir de façon effective des interlocuteurs traditionnels comme les conseils de quartiers ou les corps constitués déjà très intégrés. Et cela dans un objectif de développer en amont « *un enrichissement des politiques publiques par des citoyens formés et informés au sujet* ». Il s'agit donc en quelque sorte d'accepter une certaine prise de risque avec des publics dont on ne connaît pas le positionnement à l'avance. Les orientations proposées formalisent également cet objectif de mise en débat (médiatisation et mise en scène) d'une ou deux politiques publiques.

Dans un dernier temps, il s'agit de « **se doter de capacités d'écoute / accueil des mobilisations citoyennes et initiatives collectives du territoire** ». L'objectif souhaité va dans le sens d'une reconnaissance, d'une valorisation et de prise en compte des initiatives du territoire et des mobilisations citoyennes qui se déroulent hors du territoire et vers l'objectif de mise en relation avec les compétences de la Métropole. Comme nous l'avons déjà identifié, cela passe par une expérimentation d'autres manières de travailler entre les citoyens, acteurs du territoire et l'institution.

---

<sup>74</sup> « *Les corps intermédiaires sont des groupes sociaux et humains situés entre l'individu et l'Etat, indépendants et autonomes, constitués naturellement ou par accord en vue d'atteindre un objectif commun aux personnes qui la composent (partis politiques, syndicats, entreprises, CCI, associations...)* », Druelle-Korn C, « Diktat des « corps intermédiaires » ? », *Archive le Monde*, 2012, 6 p.



**Figure 11** : Le changement de paradigme de la participation citoyenne à la Métropole de Lyon, **source** : Service Participation et Implications Citoyennes de la Métropole de Lyon

Pour Conclure cette partie, le contexte métropolitain actuel (nouvelle donne institutionnelle et sociétale) impose d'opérer à la fois à **un véritable changement de paradigme** (Figure 11, ci-dessous) et « *d'élargir la focale de la participation citoyenne, qui ne doit plus exclusivement être tournée sur l'institution* » et un **changement de posture de la collectivité** qui doit passer « *d'une attitude d'organisateur central du dialogue public à l'accompagnement des initiatives, la mise en réseau des acteurs* ».

## **V. Le contexte institutionnel et métropolitain : les obstacles à mise en oeuvre à la refonte de la politique de participation citoyennes métropolitaines**

Comme nous venons de l'évoquer, la mise en oeuvre du projet politique métropolitain devrait également pour les techniciens s'accompagner d'une profonde mutation de la politique de participation induite par le changement institutionnel et les nouvelles modalités de l'implication citoyenne conséquences de l'évolution de la société. Mais le contexte institutionnel et métropolitain est encore malheureusement peu propice au démarrage d'un tel chantier.

### **A. L'ambiguïté du rapport/élus techniciens dans le contexte politique métropolitain : Le « Mythe » déconstruit de la relation élu / technicien**

Certains sociologues, tels que Bourdieu parlent de « mythe » pour décrire leurs objets de recherche, et le rôle du sociologue tient justement dans la déconstruction de ces mythes afin d'en révéler les mécanismes sociologique. Pour parler de l'ambiguïté dans le rapport entre élus et techniciens, il revient donc à aborder la question du système de décision et, par extension, de la détention du pouvoir politique.

La décision est souvent perçue comme le moment clé d'une politique publique, or, d'une certaine manière, les travaux des chercheurs qui ont étudié la décision (faire des références ou des sources), ont démontré que précisément, cet élément central devait être déconstruit.

La décision est aussi centrale parce que le contrôle de la décision est assimilé à la détention du pouvoir : C'est l'axiome « gouverner et choisir » Ce choix est également relié à la notion de responsabilité politique, fondement de la démocratie représentative.

Dans un tel système, c'est l'élu détenteur du pouvoir, qui gouverne et prend la décision. L'administration et les techniciens ont ainsi pour rôle de mettre en oeuvre la décision prise par l'élu, démocratiquement élu et donc représentant de l'intérêt général.

Dans les faits, comme le montrent les théories de nombreux sociologues de l'action publique tels que H. Simon et J. March <sup>75</sup> sur l'irrationalité de la décision ou les travaux de Erwin Goffmann<sup>76</sup> sur la distinction entre affichage politique et la mise en oeuvre réelle de la politique publique qu'il compare même à la distinction entre « scène et coulisses ».

## **B. A la recherche d'un portage politique pour la participation citoyenne**

Avec le passage à la Métropole, la politique de participation citoyenne doit se trouver une définition métropolitaine. Cette définition devrait être dans le modèle démocratique défini par Weber <sup>77</sup> défini par l'élu.

Le système institutionnel métropolitain suit ce modèle, au moins dans l'architecture de son système de gouvernance, puisque chaque service est attaché à un élu qui doit définir la ligne politique à mettre en oeuvre.

La question à trancher politiquement est de savoir si la participation citoyenne doit être une politique portée par les élus ou un « mode de faire », utilisé par l'ensemble des services comme un outil de questionnement des politiques publiques. Or la question n'est pas encore été tranchée. Dans l'attente d'une prise de décision, la politique de participation du service (SPIC) et de ces instances évolue au gré des projets soutenus et accompagnés.

Les choix opérés jusqu'à maintenant semblent s'orienter vers une participation axée sur l'action et l'implication civique plutôt que participation citoyenne conçue comme une concertation.

Ce sont donc les techniciens qui semblent prendre le relai, du moins de manière temporaire, dans le travail de définition d'une ligne politique de la participation citoyenne. Le constat émis par les techniciens évoque que « *le discours sur l'intérêt général ne fonctionne plus* », qu'il y a désormais une méfiance envers les sachants,

---

<sup>75</sup> March J. et Simon H., *Les organisations. Problèmes psychosociologiques*, Dunod, 1999, p.66-72

<sup>76</sup> Goffmann E., *La Mise en scène de la vie quotidienne*, t. 2 Les Relations en public, Éditions de Minuit, coll. « Le Sens Commun », 1973, p.35-42.

<sup>77</sup> Selon Weber le modèle bureaucratique incarne une nouvelle forme de légitimité, légale-rationnelle basée sur le droit.

renforcée par la sensation de pouvoir accéder à un grand nombre d'informations et de connaissances sur internet. » Ils expriment également un « *changement et une profonde évolution dans l'implication civique des citoyens* » et affirme une volonté que « *ces changements puissent instituer un changement de posture et que cela soit porté politiquement* »<sup>78</sup>.

Il faut tout de même nuancer ces propos, car le travail de définition des enjeux politiques n'est pas réalisé en total rupture avec l'élu en charge de la participation citoyenne, qui valide ou non le travail, les projets et les choix opérés. Ce travail de remonter d'information et de sensibilisation des élus aux nouveaux modes et outils à mettre en oeuvre est régulièrement évoqué de manière collective et doit faire l'objet d'un certain consensus dans la stratégie à mener :

*« La ligne de la politique de participation citoyenne n'est pas encore fixée par la Direction Générale. Ce travail devra donc être réalisé de concert avec les élus. C'est un travail de fond qui est à faire avec eux. Il faut leur faire savoir ce que l'on fait, le mettre en valeur et les aider dans leur quête d'outils. Une solution pourrait être d'organiser un cycle de conférences afin de les sensibiliser au changement de posture que doit prendre l'institution vis à vis de l'implication civique : ce n'est plus quelque chose de descendant justifié par un intérêt général. Il faut parler du quotidien, du local et ne pas avoir une posture de sachant mais faire avec [les habitants] pour réussir à impliquer les gens dans la vie publique. C'est un travail d'acculturation des élus sur la question et des outils et du « comment » associer les usagers ? »*<sup>79</sup>

Il y a donc de la part des techniciens , au delà de la définition des enjeux, tout un travail de « lobbying » auprès des élus afin d'influer une certaine vision aux élus et impulser la définition d'une véritable ligne politique.

---

<sup>78</sup> Réunion Chargés de Mission SPIC, 25 février 2016.

<sup>79</sup> Réunion de direction, DPDP, 20 mars 2016.

## **C. Le contexte métropolitain : un frein au redéploiement d'une politique de participation citoyenne ?**

Le passage à la Métropole de Lyon suscite encore un regain de tension entre les communes et l'institution supra-communale. En effet, les enjeux prioritaires d'ici la fin du mandat se portent d'avantage sur la finalisation des méthodes de délégation de compétences entre les communes et la Métropole de Lyon. En des termes plus prosaïques, il s'agit de s'assurer que la Métropole de Lyon soit véritablement installée et opérationnelle pour 2020.

Les tensions se sont notamment cristallisées autour de la rédaction du Pacte de cohérence territoriale, document réglementaire ayant pour objectif de définir le cadre des différentes délégations de compétences et de l'articulation de leur exercice entre communes et Métropole.

Ainsi, à ce stade d'avancement de la construction de l'institution Métropole, l'attention des élus semblent être avant tout accaparée par le processus de négociation et les tensions résultant de la ré-articulation entre les deux échelles : métropolitaine et communale. L'objectif de ces négociations est de construire un « intérêt métropolitain » pour être en capacité de créer des politiques publiques répondant aux enjeux métropolitains. Cependant, les communes s'opposent encore en partie à ce processus, qui continue de faire perdurer un fonctionnement de type EPCI et ne permet pas d'exercer réellement la Clause de Compétence Générale acquise avec la loi MAPTAM.

Les « clients » de la Métropole demeurent donc toujours, avant les élections de 2020, les maires des communes. La politique de participation citoyenne comme « *vecteur de rapprochement citoyen et de la chose publique pour un co-construction des politiques métropolitaines* » ne semble pas être, et ne peut être en l'état, une priorité.

Dans cette seconde partie nous avons donc abordé le fonctionnement complexe de la Métropole de Lyon et la manière dont s'insère dans son fonctionnement la question de la participation citoyenne. En analysant l'ensemble de ses composantes nous avons donc pu faire émerger plusieurs éléments qui viennent ainsi nuancer nos propos dans sa capacité à faire émerger de « nouveaux modes de faire ».

En effet, nous avons pu voir que si la nouvelle donne institutionnelle que représente la Métropole, combinée aux évolutions sociétales constituent un véritable levier pour amener à repenser les politiques, nous avons pu voir que nous sommes encore à la genèse de cette nouvelle collectivité et qu'un ensemble de freins subsistent pour mener à bien une évolutions que l'ensemble des services pensent nécessaire.

La Métropole n'a pas encore fêté ses deux ans et reste encore bloquée dans la mise en oeuvre de son organisation interne et des prémices de son projet métropolitain (notamment avec l'adoption du pacte de cohérence territorial)

Par ailleurs, l'inertie de la mise en place de ce « mastodonte institutionnel » se double d'un faible portage politique de la question de la participation, ce qui introduit un certain rapport d'ambiguïté entre les services, qui souhaitent porter l'évolution de la politique de participation citoyenne, mais qui en l'absence de véritable ligne politique tentent de la mettre déjà en oeuvre dans les projets qu'ils mènent au quotidien.

Nous avons décider dans notre troisième partie d'analyser la question de la participation citoyenne par le prisme du Conseil de développement de la Métropole de Lyon. puis de mettre en regard les ambitions et les limites mis en lumière en prenant l'exemple de la démarche du Grand rendez-vous qui vient à la fois cristalliser les nouvelles ambitions du Conseil de développement en matière de participation citoyenne mais aussi de part sa dimension territoriale, le projet métropolitain.

### Partie 3. le Conseil de développement et la démarche du « Grand rendez-vous » : Quelles évolutions pour la participation citoyenne ?

---

Le « registre participatif » d'un Conseil de développement correspond à l'acception institutionnelle de la participation citoyenne telle qu'elle avait été pensée par le Général de Gaulle : « *une participation harmonieuse de chacun à la réussite des projets lancés par le pouvoir central, qui demeure fort* »<sup>80</sup> Le Conseil de développement a donc profité du passage à la Métropole et du renouvellement de son exécutif pour redéfinir son rôle, affirmer un nouveau positionnement et revoir sa composition. Il était avant tout une instance délibérative rendant des avis sur les politiques publiques communautaires. Avec sa recomposition et sa dimension métropolitaine, le Conseil de développement a souhaité se construire un nouveau rôle, celui de « *croisement des initiatives civiques* ». <sup>81</sup> L'idée est de faire de cette instance un lieu de regroupement des « *têtes de réseau* » dans les domaines touchant aux compétences de la Métropole de Lyon et cela dans le but de questionner plus efficacement ses politiques publiques : Il doit avoir « un rôle d'interface entre la société civile organisée, les habitants et l'institution ». <sup>82</sup>

Il bénéficie actuellement d'une visibilité importante et est désormais reconnu par le pouvoir politique comme « le principal outil de dialogue avec la société civile à l'échelle métropolitaine » (Pacte de Cohérence Métropolitain, voté le 10 décembre 2015). Pour certains techniciens, l'affirmation de cette posture confirme qu'il aurait tendance « à devenir « *l'alpha et l'oméga* » de la participation citoyenne ». <sup>83</sup> En prenant en compte ce contexte, l'analyse de son fonctionnement, de ces limites et de son action, notamment au travers de la démarche du « Grand rendez-vous de la Métropole », paraît donc constituer un bon indicateur des mutations en cours, à la fois à l'échelle du Conseil, mais aussi à l'échelle de l'institution.

---

<sup>80</sup> Grosdemouge P., « Participation, empowerment, activation, contribution : points de repères », *Millénaire 3*, 31 mai 2015, URL : [www.millenaire3.com/ressources/participation-empowerment-activation-contribution-points-de-reperes](http://www.millenaire3.com/ressources/participation-empowerment-activation-contribution-points-de-reperes)

<sup>81</sup> Edito d'Anne-Marie Comparini, présidente du Conseil de développement, Guide du Conseil de développement, Métropole de Lyon, page 2

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> Entretien avec un chargé de Mission, Service Participation et Implications Citoyennes

Dans notre seconde partie, nous avons pu voir dans quels contexte institutionnel et politique s'inscrit le déroulement de son activité. Il s'agit donc et toujours dans une logique d'entonnoir d'appréhender les modalités de travail de cette instance de participation citoyenne afin de dégager les paramètres d'analyse suffisant pour appréhender la manière dont elle ambitionne de « renouveler les modes de faire de l'institution », notamment dans la mise en oeuvre de sa démarche du Grand rendez-vous.

## **I. Le Conseil de développement de la Métropole de Lyon : Quelles approches de la participation citoyenne ?**

Nous allons donc dans un premier temps analyser l'évolution du positionnement, des fonctions du Conseil tout en mettant en lumière ses forts et points faibles.

Dans un deuxième temps nous aborderons la dimension politique du Conseil afin de pouvoir mieux appréhender la manière dont il peut peser sur les choix publics.

Puis, dans un troisième temps nous aborderons la question de la représentation du Conseil de développement afin de mieux comprendre de qui il est vraiment la voix

Et enfin dans un dernier temps, nous évoquerons le nouveau rôle que s'est donné le Conseil à savoir le croisement et la mise en valeur des initiatives du territoire.

### **A. Le Conseil de développement « un modèle à bout de souffle ? »**

Le Conseil de développement regroupe un peu les travers de la participation traditionnelle. Autonome s'en l'être complètement, fonctionnement très institutionnalisé (mimétisme institutionnel), format et méthodologie de travail très classique dans une dynamique de repli sur lui-même et parfois uniquement centré sur quelques membres très actifs (« noyau dur » qui le compose). Le Conseil de développement a donc du revoir son positionnement et ses modalités d'actions afin de s'adapter aux nouvelles attentes citoyennes, politiques et institutionnelles de la Métropole de Lyon.

Nous allons donc dans un premier temps appréhender le rôle, l'évolution, les forces et faiblesses du CdD afin de voir comment la Métropole, les nouvelles aspirations citoyennes et les « objectifs » fixées en interne ont conduit à son repositionnement actuel et à la mise en oeuvre de la démarche du « Grand rendez-vous de la Métropole ».

## Une brève analyse du « cycle de vie » du Conseil de développement du Grand Lyon depuis sa création :

Durant le premier mandat (2001-2005), le Conseil avait une posture de « *débattant foisonneur* » mais fonctionnait dans un certain « *entre soi* » et ne disposait que d'une très faible légitimité pour l'institution. L'enthousiasme des commencements était présent, avec presque une atmosphère « *d'auberge espagnole* »<sup>84</sup> mais le Conseil s'est rapidement essouffé en raison du fait de l'absence de méthode.

Durant la « saison 2 » (2006-2008), Le CdD s'est tout d'abord structuré, notamment dans sa composition avec l'apparition des différents collèges. Ensuite, ses missions se sont clarifiées vers un éclairage sur les stratégies d'agglomération et les politiques publiques et son positionnement de développeur de débat public a émergé. Mais le Conseil est encore à cette période toujours « *en quête d'un arrimage à l'institution* »<sup>85</sup> Durant le troisième mandat (2009 - 2015, sous la présidence de Jean Frebault), le CdD a trouvé « *son rythme de croisière en matière de productivité* » et est devenue une instance « *crédible et reconnue par l'institution* ». Celle-ci est désormais arrimée à l'institution et le rythme et la diversité des saisines se sont intensifiés. Le dialogue en amont et aval des contributions avec les élus et services s'est également renforcé. Mais l'on commence déjà à observer « *un rétrécissement de la participation de ses membres sur un « noyau dur »* »<sup>86</sup> qui peut s'expliquer par un renouvellement uniquement partiel de sa composition.

### Les Forces du Conseil de développement du Grand Lyon (2001 - 2005)

Dans l'évolution du Conseil de développement que nous avons décrite précédemment nous avons pu observer qu'un grand travail avait été fourni pour obtenir une meilleure reconnaissance de la part de l'institution. Le CdD a donc su développer « un lien fort à la décision » par un dialogue procéduralisé et régulier avec l'exécutif et les services, que ce soit en amont (jusqu'à la co-conception des

---

<sup>84</sup> Entretien avec Emanuelle Gueugneau, Responsable du Conseil de développement de la Métropole de Lyon de 2009 à novembre 2015

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *ibid.*

saisines) ou en aval avec « un réel travail d’instruction des contributions et un suivi dans la durée, notamment sur la mise en oeuvre des politiques publiques.

Nous l’avons également mentionné, mais le Conseil sait désormais couvrir un « spectre de saisines large » couvrant à la fois les « *figures imposées* » (SCOT, PLUH, PDU) et des « angles morts » de l’action publique communautaire (agriculture péri-urbaine). Pour exemple, le Conseil s’est également attaqué au sujet de l’insertion en rendant un avis sur la mise en oeuvre du Plan Métropolitain et de l’Insertion par l’Economie (PMIE).

Un autre point fort vient de sa composition qui permet de « décloisonner des compartiments de la société civile habituellement imperméables les uns les autres »<sup>87</sup>

On peut également noter que le Conseil a su également tenir un rôle « *d’aiguillon et d’alerte* » sur des questions qui venaient en contrepoint des domaines de compétences et d’expertise de l’ancien Grand Lyon (solidarité, précarité...)

### **Les faiblesses du Conseil de développement du Grand Lyon (2001 - 2015)**

Premièrement sous l’ère du Grand Lyon, le Conseil de développement rencontrait déjà des difficultés à mobiliser la diversité des membres qui le compose. En ce sens, on peut également constater « *une forte asymétrie de la valeur donnée à la parole de chaque acteur* »<sup>88</sup> et un non respect de l’égalité de parole induit par le processus délibératif. Ce processus est par ailleurs victime de la règle du consensus de la recherche du « plus petit dénominateur commun », « synonyme d’édulcoration » et d’aseptisation des contributions et propositions du CdD.

Nous pouvons également mettre en lumière « *la survalorisation de l’expertise technique au détriment de la valorisation des initiatives citoyennes du territoire* ». <sup>89</sup> Cette constatation va également, comme nous avons déjà pu le mentionner dans les

---

<sup>87</sup> Entretien avec Emanuelle Gueugneau, Responsable du Conseil de développement de la Métropole de Lyon de 2009 à novembre 2015

<sup>88</sup> *Ibid.*

<sup>89</sup> *Ibid.*

évolutions, une tendance à la « *présidentialisation de l'instance et à la centralisation des orientations entre les mains d'un « noyau dur* ». <sup>90</sup>

Les deux derniers points faibles mettent en avant un certain manque de modernité de l'instance, d'une part par « *la survalorisation de l'écrit et le style très « technocratique » des productions* » <sup>91</sup> qui sont désormais en décalage avec la réalité des codes modernes de la communication et d'autre part par une « *résistance fortes des membres actifs aux innovations méthodologiques* » <sup>92</sup>

### **Des fonctions partiellement assumées à dissocier**

Le Conseil de développement du Grand Lyon s'est ainsi octroyé **trois fonctions** avec lesquelles il est important d'opérer un travail de dissociation et de clarification terminologique. **3 logiques découlent ainsi de des fonctions :**

Il s'agit premièrement d'une logique de **gouvernance partenariale** dans la première fonction de mobilisation des corps intermédiaires et des têtes de réseau incontournables du territoire pour la production d'avis de qualité, crédibles et utiles à la conduite de l'action publique.

Deuxièmement, on peut englober les missions de formation et d'information des membres et « amis » du Conseil sur les enjeux d'agglomérations (politiques économiques et sociétaux) dans une **logique formation** de type « université populaire ».

Enfin, l'apport d'un « regard citoyen, habitant et usager » pour questionner la pertinence des politiques publiques au regard de leurs bénéficiaires relève de la **logique de participation, d'implication et d'expression citoyenne**.

---

<sup>90</sup> Entretien avec Emanuelle Gueugneau, Responsable du Conseil de développement de la Métropole de Lyon de 2009 à novembre 2015.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> *Ibid.*

A travers l'historique du Conseil et de l'analyse de ses points forts et points faibles, et des fonctions qu'il s'est progressivement donné sans pour autant totalement les assumer nous avons pu constater que les efforts effectués dans le sens de la productivité, de l'efficacité et de la crédibilité de son travail se sont faits quelque peu au détriment de la diversité effective des participants et de la qualité des processus internes.

« On a également le sentiment d'une instance un peu « fourre-tout » au sein de laquelle chacun a des attentes divergentes qui donne le sentiment d'un « fort potentiel »

Il s'agit dans un second temps de creuser la dimension politique de cette instance afin d'aborder de manière plus précise les leviers dont elle dispose ou les obstacles qu'elle rencontre pour peser sur la décision politique.

## **B. Le Conseil de développement : un espace politique délimité mais limité**

*« Intégrés dans un réseau complexe d'arènes politiques structurées aux niveaux local, régional et national, [les Conseils de développement] tendent à offrir un lieu de discussion à prendre en compte, même s'il n'obéit pas véritablement au modèle délibératif souvent invoqué. »<sup>93</sup>*

Ainsi, Le Conseil de développement de la Métropole de Lyon, et l'ensemble des conseils de développement de manière plus générale seraient donc à considérer dans leur intrication dans des «*arènes multiples*». Se trouvant à l'échelle intercommunal, nous pouvons également penser qu'ils peuvent être traversés par une certaine euphémisation du discours politique.

Nous l'avons d'ores et déjà souligné, les Conseils de développement peuvent apparaître comme des instruments de compensation d'un certain déficit de représentation ou encore comme des palliatifs innovants qui ont fait leur apparition sur la scène politique locale et sur le terrain des politiques publiques. Ce constat est d'autant plus prégnant à l'échelle de Lyon, puisque comme nous l'avons vu, la

---

<sup>93</sup> Lefebvre R., Revel M., « La difficile mise en démocratie des communautés urbaines. Approche comparée de l'institutionnalisation des Conseils de développement des agglomérations de Lille et Nancy », AFSP, ST n°12, *La démocratie locale en débats*, Grenoble, 2009, 22 p.

participation citoyenne n'est que très peu portée politiquement et que le Conseil de développement constitue pour le pouvoir politique en place la seule et unique scène de débat public local.

C'est donc sous l'angle politique que nous souhaitons à présent aborder les Conseils de développement et plus précisément celui de la Métropole de Lyon. De par leur fonctionnement ; les Conseils de développement étant saisis par les élus de la Métropole pour émettre un avis sur un certain nombre de sujets, on peut donc dire qu'il s'agit de commande politique, et de par la diffusion et la publicité de ses travaux, nous pouvons donc affirmer dans un premier temps que le Conseil de développement « produit du politique ».

Cette affirmation est cependant à nuancer au vu des rapports encore relativement peu étroits qu'il entretient avec les élus métropolitains et par conséquent de sa faible capacité à peser sur les choix politiques, même si nous avons pu constater que le Conseil de développement du Grand Lyon s'est organisé dans le sens d'une amélioration de sa prise en considération dans le processus de décision.

### **un espace politique délimité et garanti par la commande politique**

Une première manière d'aborder le Conseil de développement sous l'angle de sa fonction politique consiste à décrire rapidement les conditions dans lesquelles le politique a formulé une commande et de voir comment celle-ci est reçue et interprétée par les membres du Conseil.

De ce point de vue, quand il y a une commande politique, c'est que le Président de la Métropole et les élus « *souhaitent délibérément que le Conseil de développement émette un avis sur un sujet précis* »<sup>94</sup>.

Même si le terme commande peut par ailleurs paraître un peu ferme, les membres du Conseil ne la perçoivent en aucun cas comme un rapport de fermeté de type commanditaire-prestataire. Au contraire la commande revêt d'une certaine souplesse et s'appuie surtout, grâce au travail opéré par le Conseil au fil des ans, sur une certaine convergence de vue et « *l'assurance d'un référentiel partagé de normes et*

---

<sup>94</sup> Entretien avec Emanuelle Gueugneau, Responsable du Conseil de développement 2009 - Novembre 2015

*de valeurs »*<sup>95</sup>. L'autre signe de souplesse réside dans la liberté d'interprétation de cette commande, « *même si après effectivement, c'est le président dans son interprétation qui insiste beaucoup sur le côté du travail opérationnel qui devait être fait* » et la garantie d'une liberté d'exécution.

Il convient cependant d'approfondir légèrement cette liberté d'exécution car celle-ci nous amène à traiter du cœur de la dimension politique du Conseil. En effet, dans son activité traditionnelle, les anciens présidents en accord avec les membres ont mis un point d'honneur à « *ce qu'il n'y ait aucune ingérence des élus dans leur travail* »<sup>96</sup>. Mais cette mise à l'écart des élus ne doit pas nécessairement s'interpréter comme une volonté de ne pas faire de politique au sein du Conseil. Il s'agit seulement de créer « *un climat de confiance avec une liberté de parole et de ton* »<sup>97</sup>

Certes, cette éviction pose tout de même le double problème de « *l'absence de contrôle politique* » et par conséquent de la difficulté des politiques à parfois s'emparer des projets auxquels ils n'ont pas été associés. Cette mise à l'écart peu dans un premier temps expliquer la capacité limitée du Conseil à infléchir sur les choix publics.

Il s'est donc mis en place une sorte d'alliance entre les élus et l'institution, détenteur de la légitimité politique par la commande, et le Conseil et sa présidence qui se porte donc garant d'un espace de travail où pourront s'exprimer la diversité des expressions et d'acteurs représentés par les membres.

Cette garantie est donc le fruit de longues négociations de cet espace politique délimité par une commande souple voir d'une « auto-commande » mais également par les compétences de la présidence en matière de réseau et de ressource.

---

<sup>95</sup> Entretien avec Emanuelle Gueugneau, Responsable du Conseil de développement 2009 - Novembre 2015

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> *Ibid.*

Le Conseil de développement revêt également de la dimension politique par la publicité de ses travaux, mais avons déjà constaté précédemment, qu'en raison d'un manque de moyen et d'une certaine frilosité des membres aux nouvelles méthodes de communication, que les productions du Conseil de développement dépassent rarement les frontières de l'institution. On reste donc dans un entre-soi qui privilégie les relations internes au Conseil et avec les élus qu'avec le reste du territoire.

Pour les deux raisons rapidement évoquées, la publicité des travaux du Conseil ,même si celle-ci reste faible, et sa liberté à exécuter une commande donnée par le politique, nous pouvons considérer que le Conseil de développement est un réel espace politique. Cependant les liens sont encore faibles avec les élus et le manque de moyens dont il dispose entament sa capacité à peser concrètement sur la décision publique.

### **... qui peinent tout de même encore à peser sur la décision politique :**

Le pilotage du Conseil de développement par le biais d'organisation de temps de rencontre avec les différents élus et Vice-Présidents de la Métropole, et plus globalement de l'institution du Grand Lyon qui prévoit des temps de partage d'informations sur les projets du Conseil, notamment lors de passages à la commission permanente <sup>98</sup>.

Malgré cela « *les membres évoquent un manque de retour de la part des élus sur le travail du Conseil* »<sup>99</sup>, notamment sur les propositions formulées dans les contributions. Il y a en effet très peu de matériaux disponibles (note, rapport...) permettant qualifier ce que pense les élus et l'institution de ces propositions. Malgré des retours réguliers encourageant, évoquant la qualité du travail des membres,

---

<sup>98</sup> La Commission permanente est constituée en plus du président et des vices-président de 23 conseillers membres spécialisés dans plusieurs thématiques comme le logement social, l'éducation ou encore la politique de la ville. Le Conseil peut donc demander un passage en commission permanent afin de partager l'avancé de son travail et ses préoccupations. Il est à noter que ces temps sont très rares, les ordres du jour de cette commission étant très chargés.

<sup>99</sup> Entretien avec Emanuelle Gueugneau, Responsable du Conseil de développement 2009 - Novembre 2015

nous ne sommes pas en mesure de pouvoir analyser les discours observés sur le travail fournis.

Ce manque de liens avec les élus ressenti par les membres est par ailleurs renforcé par une méconnaissance des rouages de l'institution du Grand Lyon. Par conséquent les liens entre Conseil et institution se concentrent uniquement sur les personnes du Président et du Vice-Président du Conseil. Comme nous l'avons précédemment mentionné, le fait que le personnel politique ait été « *mis à distance* » des travaux du Conseil, renforce la difficulté à transcrire les propositions formulées en politique publique.

Pour terminer, il est également important de mentionner la faiblesse des moyens octroyés au Conseil de développement qui ne lui permet pas de grandes marges de manoeuvre dans la conduite de ses projets, notamment dans le potentiel d'interaction avec les acteurs du territoire ou bien à l'échelle nationale dans les interactions possibles avec d'autres Conseils de développement par exemple.

Nous avons souhaité aborder ici le Conseil de développement dans sa dimension politique. De part la commande politique claire formulée par l'institution, tout en laissant une marge d'interprétation et d'exécution et dans une moindre mesure la publicité de ses débats et de ses productions, donnent indéniablement au Conseil une certaine fonction politique. D'autre part, si nous avons pu voir que la dimension politique était bien délimitée, elle est aussi limitée par un manque de moyens et par des liens, du fait de la volonté de délimiter un espace de travail autonome, encore trop faibles avec l'institution reposant uniquement sur l'exécutif du Conseil, entraînant ainsi des difficultés à transcrire les propositions du Conseil en politiques publiques.

Nous allons à présent aborder la question de la représentation du Conseil de développement. En effet, il est important de se demander quels voix représente cette instance dans son fonctionnement traditionnel avant de nous pencher dans un dernier temps sur le nouveau rôle de croisement et de mise en valeur des initiatives du territoire que s'est donné l'instance qui met en lumière une volonté d'ouverture et de porter une parole qui ne vient plus seulement des membres qui composent l'instance mais de l'ensemble des acteurs du territoire.

## C. Le Conseil de développement : un second complexe, celui de la représentation, de qui est-il la voix ?

L'instance du Conseil de développement dont les 200 membres qui la compose tentent de retraduire au mieux la cartographie sociale et institutionnelle de la ville de Lyon a donc par conséquence un rôle de représentation qui vient à impacter son fonctionnement et ses « modes de faire » de manière générale. Il est cependant important de noter que cette problématique de représentation n'est pas soulevée dans un objectif de respect d'une contrainte réglementaire fixée par la loi. Car la création des Conseils de développement, contrairement aux Conseils Economiques et Sociaux (CES) par exemple, sont assez autonome et fixent leurs propres règles car « *la représentation n'est pas définie d'un point de vue institutionnel* ». La Loi n'est pas contraignante vis à vis de cette question mais le sujet n'est toutefois pas totalement écarté puisque les conseils y sont qualifiés « d'assemblée de représentants » et mentionne également une exigence de « représentativité », mais ce sont les assemblées qui sont chargés de définir leurs représentants. Lors de son renouvellement en 2015 par exemple, le souhait d'intégrer d'avantages de femmes et de jeunes (moins de 35 ans) avait été formulé. Une pondération a donc été effectué afin d'aller dans ce sens.

Les Conseils de développement sont par ailleurs d'avantage identifiés comme des scènes délibératives que participatives, ce qui décharge en quelques sorte ces instances de la bonne représentativité de leur composition et de leur modalité de fonctionnement. Même si, dans le processus de décision ces notions sont intimement liées, les théories de la démocratie délibérative semblent globalement moins critiques vis-à-vis du principe de représentation qu'elle acceptent. Les conseils de développement sont donc perçus comme des instances participant à la construction d'un avis, de propositions basés sur « *l'intelligence collective* » traduisant la diversité des opinions et des acteurs qui les composent : « *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* »<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Briel L., « Un conseil de développement sous contraintes institutionnelles. Le cas du Grand Lyon », mémoire de Master 2, IPEG, 2010

Ce principe affiché est cependant à nuancer si l'on regarde de plus près le fonctionnement quotidien où se ressent une certaine ambiguïté sur la question de la représentativité effective dans la conduite des différents projets menées par le Conseil. Cette problématique vient en effet à s'exprimer de manière récurrente quand on vient à étudier les comportements spécifiques de certains de ces membres.

Il ne s'agit cependant pas ici de réinterroger la représentativité du Conseil de développement mais de montrer que « *la voix qu'elle porte* » au regard de l'étendue de sa composition peut poser question. Dans son projet de fin d'étude <sup>101</sup>, Sophie Keller a pu, en analysant la diversité des « *registres* » de la mobilisation citoyenne au sein du CdD de la Métropole de Lyon et la « *régulation des expressions citoyennes* » dans son fonctionnement, mettre en lumière « le fonctionnement du collectif à deux vitesses ».

La régulation de ces différentes « expressions citoyennes » fait ainsi parti du fonctionnement interne quotidien du Conseil de développement au sein duquel un « noyau dur » de membres ont un rôle essentiel dans la direction que vont prendre les travaux de l'instance. Ce noyau est majoritairement constitué des membres les plus investis et anciens au sein du conseil autour de la Présidente, du Vice-président et des pilotes de la démarches. Ces membres se connaissent depuis longtemps, ont l'habitude de se côtoyer et de travailler ensemble.

Dans le cadre de la démarche du Grand rendez-vous, quelques membres ont ainsi participé à l'ensemble des réunions de leur Groupe de Travail, les réunions du Copil Général (ingénierie liée à la démarche) ainsi qu'aux réunions du bureau (organe décisionnel de l'instance), soit près d'une quarantaine de réunions sur la période septembre 2015 - juin 2016. <sup>102</sup> Ces quelques membres figurent donc parmi les seuls à avoir suivi la quasi intégralité des travaux de la démarche, ou du moins de l'ensemble des travaux de la thématique de travail à laquelle ils étaient associés. A

---

<sup>101</sup> Keller S. « 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 », mémoire de Master 2, Science Po, 2013, p.99-110

<sup>102</sup> Cette omniprésence d'un groupe restreint sur l'ensemble de la démarche du Grand rendez-vous a pu être constaté par un travail des observations participantes, par la densité des échanges téléphoniques ou mails presque quotidien entre ces membres avec la Présidente, le Vice-Président et les SPIC) et par les listes de présences que l'on peut retrouver en début de chaque compte-rendu de réunion)

travers ce constat, on peut comprendre que si en théorie le Conseil de développement rassemble « *une diversité d'acteurs et d'expressions pouvant se manifester de manière relativement libres, celles-ci ont tendance à se fondre et se lisser dans le collectif* »<sup>103</sup>.

De la même manière, nous avons pu constater la difficulté pour le Service Implication et Participation et Implications Citoyennes à garantir parfaitement la transparence du travail de synthèse final compte tenu de la multiplicité des échanges avec « ce noyau dur » qui se situaient en dehors des temps de travail collectif et par conséquent des multiples versions des projets de notes ou de version finale des contributions.

Ce fonctionnement semble pourtant relativement accepté par l'ensemble des membres du conseil et des différents groupe de travail, même si certains signes témoignent de la trop grande place que peuvent prendre certains membres de part leur qualité « d'expert » du sujet traité. La diversité des profils de participants de la démarche ne garantit en effet pas toujours leur égalité de poids dans le collectif.

### **Le Conseil de développement : un positionnement traditionnel de « passeur » entre l'institution et la société civile délicats :**

En plus d'un travail de conciliations des différents types de profils et de mobilisation de ses membres qu'il est nécessaire de réguler quasi quotidiennement, son positionnement d'intermédiaire entre l'institution et ses habitants/citoyens...est également complexe et le flou autour de la question la représentation du Conseil de développement l'amène en quelque sorte à adopter une posture « *de défenseur de l'intérêt général* »<sup>104</sup>.

Car si sa fonction de représentation de la société civile locale n'est pas complètement assumée, elle est quasiment assurée de fait. Premièrement de par son statut et sa reconnaissance dans l'agglomération lyonnaise, qui en font désormais la scène de débat citoyen de référence à l'échelle métropolitaine. Dans un récent Hors Série de la revue Urbanisme consacré aux 36e Rencontre des Agences

---

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> Keller S. « 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 », mémoire de Master 2, Science Po, 2013, p.99-110

d'Urbanisme qui se sont déroulées à Lyon en 2016, Gérard Collomb a affirmé « *s'appuyer sur le Conseil de développement pour « permettre aux citoyens de s'approprier un fonctionnement métropolitain par définition complexe, et pour débattre et produire des contributions sur les politiques menées par la Métropole de Lyon.* » Aussi le Conseil se présente bien comme « *une instance de participation* », « *un lieu privilégié pour le débat et l'émergence de réflexions innovantes* » permettant de vivre « *une expérience de démocratie* » participant « *à la construction d'un dialogue public renouvelé au service de tous* » (guide du Conseil de développement) mais qui cependant n'affiche pas clairement sa quête de représentativité hormis le terme « hybride » accolée à « *composition* ». De par son nouveau rôle désormais affirmé de « *lieu de croisement des engagements civiques* », il affiche son souhait de devenir également le lieu d'émergence de « *toutes les formes d'implications citoyennes* ».

Pour l'institution, il apparaît cependant très claire que le conseil n'a pas vocation à représenter les habitants mais est bel et bien « *une instance délibérative regroupant une diversité d'acteurs jouant un rôle de « passeurs » entre les élus et les citoyens, avec un rôle, il est vrai parfois flou* ». <sup>105</sup>

Il semble donc que l'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 que ce soit en interne à son fonctionnement par le fonctionnement d'un collectif à deux vitesses ou bien de par son positionnement entre l'institution et la « société civile organisée ».

---

<sup>105</sup> Echanges informels avec un Chargé de Mission, Service Participation et Implications Citoyennes

## D. Un nouveau rôle « de croisement et de mise en valeur des initiatives du territoire » : un bon en avant pour le Conseil de développement et la participation citoyenne ?

Nous avons donc vu que dans le rôle traditionnel du Conseil, la question de la représentation est déjà posée. Celle-ci fait le lien avec le nouveau rôle de croisement et de mise en valeur des initiatives du territoire car cet objectif amène à aller chercher la parole de l'ensemble des acteurs à l'échelle du territoire de la Métropole et à sortir des modes de fonctionnement traditionnel du Conseil. C'est avec la réalisation de la contribution « *Quel Conseil de développement pour la Métropole ?* »<sup>106</sup> que le rôle de croisement et mise en valeur des engagements civiques a été retenu.

Fortement défendu et porté par la nouvelle présidente, ce rôle consiste à faire les liens entre les acteurs qui n'ont pas l'habitude d'échanger entre eux à propos de sujets, d'enjeux ou de problématiques qui leurs sont communs. L'objectif affiché est ainsi de sortir d'une logique de travail « en silos » pour aller vers une méthode de travail plus partenariale.

Cette nouvelle méthodologie de travail a déjà pu être expérimentée en 2015 lors de la réalisation de la première contribution de « l'ère Anne-Marie Comparini » pour donner un avis sur la politique métropolitaine de l'insertion, au moment de l'écriture du **Plan Métropolitain d'Insertion par l'Economie (PMIE)**, voté en décembre 2015. Ce plan est le premier véritable exemple de politique publique métropolitaine puisqu'il allie les compétences de l'ancienne Communauté Urbaine et de l'ancien Conseil Général : développement économique et dispositif d'insertion - dont le RSA.

Dans la pratique, faire travailler des acteurs ayant des cultures professionnelles éloignées mais issus d'un même secteur, consiste en premier lieu à neutraliser les connotations du vocabulaire utilisé par chacun des acteurs mis autour de la table. Il s'agit d'opérer un travail dit de « mangement transversal » qui consiste à pointer les intérêts communs de ces acteurs dans leur domaine d'action afin qu'ils coopèrent et complètent leurs actions respectives plutôt que de se livrer à une concurrence. Cela passe également par une reconnaissance du travail réalisé par chacun et

---

<sup>106</sup> « Quel Conseil de développement pour la Métropole de Lyon ? », Contribution du Conseil de développement, 2014, 25 p.

l'identification d'expérimentations ayant déjà fait leurs preuves ou jugées efficaces autrement dit « les bonnes pratiques » à diffuser.

En effet, à la différence des anciennes démarches menées par le Conseil sous la présidence de Jean Frebault, un réel objectif d'inter-connaissance des participants est affiché dans le déroulement de l'ensemble de la démarche de réalisation de la contribution. La réunion de l'ensemble de ces acteurs et de leur mise en inter-connaissance a abouti à la constitution d'un schéma explicatif de « *l'écosystème du système d'insertion métropolitain* ».

Pour la production de cet avis sur le projet du PMIE, le Conseil de développement avait associé des représentants du monde de l'entreprise et du travail - réseaux et clubs d'entreprises, partenaires sociaux - , des représentants d'associations - opérateurs intermédiaires auprès des publics - ainsi que des membres volontaires du Conseil de développement impliqués par leur activité professionnelle ou extra professionnelle dans l'insertion. Il a donc été intéressant de noter que ces acteurs, malgré leurs différences dans leur manière d'aborder les différents enjeux liés à l'insertion, ont réussi à s'accorder sur un diagnostic et sur la formulation de propositions fortes issues de leurs différentes expériences de terrain.

Ce nouveau rôle tient donc de la logique du néo-corporatisme : la parole est donnée aux représentants de la société civile organisée dans une logique de dialogue avec l'institution afin de les associer au processus de construction d'une politique publique.

Il est cependant important de nuancer ce nouveau rôle croisé qui ne peut se limiter à une logique néo-corporatiste, car il a tout de même comme objectif affiché de **mettre en valeur les initiatives citoyennes du territoire et de les accompagner.**

Il s'agit de prendre le « *train en marche* » <sup>107</sup>, c'est à dire de ne plus lancer uniquement des projets propres au Conseil de développement, mais à termes d'accompagner et de mettre en valeur l'existant. Permettre à certaines initiatives, démarches, collectifs... de trouver un lien, une « porte d'entrée » vers l'administration et les élus de la Métropole et les autres acteurs de la société civile. Il

---

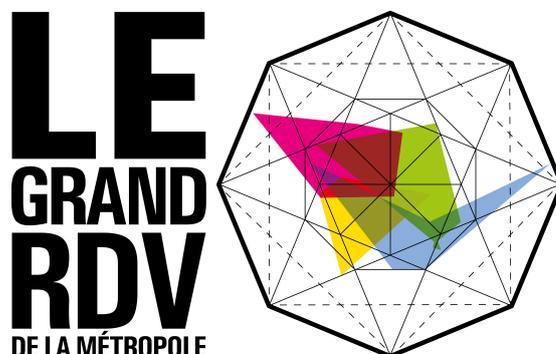
<sup>107</sup> Edito d'Anne-Marie Comparini, Guide du Conseil de développement, Métropole de Lyon, Service Participation et implications citoyennes, 2015, p. 2

s'agit d'avantage d'une logique de participation inclusive en capacité de valoriser un pouvoir d'agir à ceux qui n'en ont pas ou peu. Ce rôle qui peut favoriser le développement et la mise en valeur d'autres « modes » d'implications civiques peut permettre de toucher des citoyens peu ou pas impliqués civiquement, qui ne votent plus, mais qui pourraient être intéressés par d'autres formes de participation à la « chose publique » et à la vie de leur territoire.

C'est dans cette logique que la démarche du « Grand rendez-vous de la Métropole » a été pensée, nous allons donc dans cette dernière partie mettre en regard ces objectifs affichés avec la réalité des observations effectuées, même si la démarche n'est à l'heure actuelle pas terminée.

Nous avons pu dans cette partie développer l'ensemble des caractéristiques du fonctionnement et du positionnement du Conseil de développement afin de pouvoir observer si la démarche inédite menée actuellement a pu avoir les impacts escomptés au regard des problématiques actuelles (difficulté de représentation, faible mobilisation des membres, faible impact dans la décision politique) et des objectifs affichés de mise en réseau des acteurs du territoire, expérimentation de nouvelles méthodes de travail avec l'administration pour favoriser l'émergence de « nouveau mode de faire ».

## II. Le « Grand rendez vous de la métropole » : réinventer les « modes de faire » du Conseil de développement et de l'institution



### A. Quid de la démarche du « Grand rendez-vous de la Métropole » ?

Dans le cadre des 40 propositions de la contribution du Conseil de développement « Quel Conseil de développement pour la Métropole de Lyon ? », plusieurs grandes orientations ont donc été proposées. L'une d'entre elles consistait à proposer « *la mise en oeuvre d'une manifestation biennale permettant d'ouvrir le débat sur le rôle de la Métropole dans l'évolution de ses compétences* ». Son rôle étant de « permettre de valoriser et de dynamiser le principe de gouvernance partenariale et participative pour une meilleure appropriation réciproque entre citoyen et métropole ». <sup>108</sup>

Une des principales caractéristiques de cette démarche fortement portée par sa nouvelle présidente réside tout d'abord dans sa complexité, tant dans la diversité des sujets abordés que dans son ingénierie. Il s'agit donc dans un premier temps de voir dans quels logiques s'inscrit cette démarche (objectifs, et analyse de ces différentes phases) avant d'analyser d'en analyser quelques principaux aspects et les limites de celle-ci au regard des objectifs affichés.

---

<sup>108</sup> « Quel Conseil de développement pour la Métropole de Lyon ? », Contribution du Conseil de développement, 2014, 25 p.

## le Prisme de l'emploi, un sujet de société et d'actualité...

Tout d'abord la démarche du Grand rendez-vous est **un sujet** : l'emploi et les activités et plus particulièrement leur avenir sur le territoire de la métropole traité autour de la question « **quelles activités, quels emplois demain dans la Métropole ?** ». Cette question n'est cependant pas traitée dans sa globalité mais observée sous l'angle des mutations économiques et sociétales de manière plus prospective que quantitative, l'objectif premier n'étant pas de chiffrer le potentiels d'emplois de différents secteurs d'activité puis de les spatialiser sur le territoire.

Ce sujet a été choisi pour cette première édition car l'emploi rassemble un ensemble de questions, de problématiques et de leviers d'actions très divers pouvant couvrir plusieurs compétences de la Métropole de Lyon. Il est également important de noter que l'emploi, au sens stricte du terme reste une compétence d'Etat. Cette thématique transversale permet également de ne pas être dans une interpellation directe de la Métropole.

### ...abordé autour de quatre thématiques de travail.

Quatre thématiques de travail ont ainsi été choisies pour traiter ce vaste sujet, au travers de quatre « **champs d'emplois** » qui ont semblé porteurs de « transformation profondes de la société » : **le Numérique** ( nommé « **Numérique et vie quotidienne** », le vieillissement de la population (« **Economie du bien vieillir** »), tout ce qui concerne l'évolution ou la création d'emplois lié à la transition énergétique (« **Economie verte et circulaire** ») et une quatrième thématique, peut être moins porteur de transformations lourdes mais que les membres du Conseils ont souhaité traité : les emplois et activités liées au secteur culturel (« **Activités culturelles et créatives** »)

En parallèle de ces quatre champs d'emplois, trois groupes « **Regards transversaux** » sont chargés de définir des points de vigilances dans chacun des groupes sur trois aspects transversaux : la question des « *jeunes* », la question « *des personnes et quartiers en situation de précarité* », et la « *formation* ». L'objectif affiché est « de ne pas occulter dans le débat sur l'emploi, pour les deux premiers groupes, des populations particulières. Il est en effet important de pouvoir aborder la

question des emplois pas ou peu qualifiés et plus territorialement de ne pas oublier les quartiers dit « sensibles » et politique de la ville ». Le choix de l'intitulé de ce second « regards » est également justifié par la volonté de ne pas se centrer uniquement sur les quartiers « politique de la ville ». La question de la formation (initiale et continue « tout au long de la vie »), surtout lorsqu'il s'agit de nouveaux emplois ou d'emplois qui n'existent peut être pas encore, paraissait également être incontournable pour traiter d'un tel sujet.

## Les Objectifs affichés

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'objectif affiché de la démarche n'est donc pas d'aboutir à une contribution contenant une série de propositions concrètes permettant d'interpeller directement l'institution ou de réaliser un analyse quantitative des emplois pouvant être créés. Une première phase de recherche documentaire a d'ailleurs permis de constater que de nombreux rapports existaient déjà sur le sujet et pour l'ensemble des thématiques de travail traitées.

Les Objectifs affichés tiennent plus des rôles d'incitateur de débat public, de « passeur » entre les citoyens et l'institutions, de mise en lumière des initiatives du territoire (que nous avons développé précédemment), et d'un dernier visant à mobiliser le plus grand nombre autour d'un grand débat de société.

Trois mots clés ont ainsi été retenus. Il s'agit dans un premier temps de « **Faire prendre conscience des évolutions en cours dans les nouvelles manières de travailler, d'entreprendre, de consommer (usages et besoins nouveaux)** »<sup>109</sup> et de partager l'information sur les mutations en cours détenue par la « société civile organisée » et parois encore méconnue du grand public. Le projet contient donc un volet de « sensibilisation » et de formation du grand public inviter à participer à la démarche. Dans un second temps, il s'agit de « **proposer les freins à lever, les atouts à développer pour anticiper ces évolutions et mieux accompagner leur développement** » et de « **mobiliser tous les acteurs : société civile organisée, citoyens, élus, administration pour que chacun trouve sa place et prenne pleinement par à ce mouvement** ».

---

<sup>109</sup> Flyer de la démarche du « Grand rendez-vous de la Métropole », Service Participation et Implications Citoyennes, 2015, 4 p.

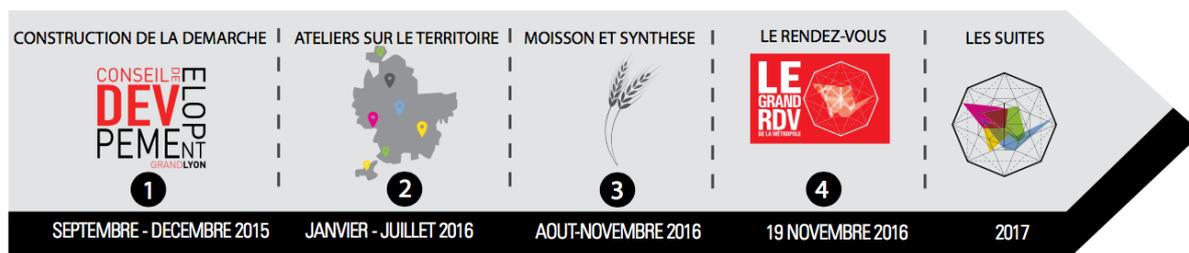
Que ce soit dans l'objectif de « prise de conscience » ou de mobilisation », les intentions d'ouverture du Conseil de développement vers l'ensemble des « acteurs » du territoire, du citoyen dit « lambda » à l'administration en passant par l'ensemble des corps sociaux constitués du territoire (acteurs institutionnels, associations, entreprises...) sont dès le début clairement affichées.

### **Un portage inédit pour une démarche du Conseil de développement**

A contrario des contributions classiques du Conseil de développement où celui-ci est saisi d'un sujet par l'administration, puis après quelques mois remet son travail sous forme d'une contribution, les allers retours avec l'administration sont dans cette démarche beaucoup plus nombreux puisque la volonté était de construire un projet porté à la fois par **le Conseil de développement et l'administration métropolitaine**. Les techniciens et services de la Métropole concernés par les thématiques traitées sont ainsi invités à intégrer la démarche et à participer aux ateliers sur les territoires et à leur organisation. (voir plus loin, phase 2 : Les ateliers sur les territoires : Une ouverture du Conseil de développement sur la Métropole) afin de partager leur expertise, et porté par **l'exécutif métropolitain**. Les Vice-présidents de la Métropole en charge des thématiques concernées par la démarche ont été rencontrés régulièrement par la présidente du Conseil et le Directeur de la DPDP afin de les tenir informés régulièrement du travail effectué.

Nous le rappèlerons plus tard, mais il est important de préciser dès maintenant qu'une « passation » est opérée au cours de la démarche. En effet si celle-ci est portée dans un premier temps (phase 1, 2 et 3, figure ci-dessous) par le CdD, l'évènement en lui-même (phase 4, figure ci-dessous) est identifié comme « *un évènement Métropole* ».

## B. Une démarche en quatre phase : repenser les « modes de faire » du Conseil de développement



**Figure 12** : Phasage de la démarche du Grand rendez-vous, source : Métropole de Lyon

Si le découpage des différentes phases dans le temps ainsi que leurs objectifs ont pu être définis très en amont par l'équipe du Conseil de développement et son exécutif, il est important de souligner dans un premier temps que chaque phase se construit en fonction de la précédente et ne peut en aucun cas être organisée très en amont. Celles-ci sont toutes dépendantes les unes des autres et l'ensemble des dispositifs (communication, outils méthodologiques, dispositifs de participation mis en oeuvre) se construisent et se déconstruisent au fur et à mesure et cela via de nombreux échanges entre le service SPIC, la Présidente et le Vice-Président sur ce qui a fonctionné ou non et sur les améliorations à opérer.

Et c'est donc bien dans ce caractère « inédit » que réside la première problématique, car la méthodologie de travail et l'ensemble des dispositifs associés étaient à créer et développer entièrement pour chacune des phases du projet que nous allons détailler par la suite. Nous pouvons ainsi nous permettre une comparaison avec l'industrie automobile en parlant d'un projet réalisé en « *flux tendus* ».

Dans un second temps, mais nous avons d'ores et déjà pu le préciser, **la démarche du Grand rendez-vous n'est, à l'heure où nous écrivons ces lignes, toujours en cours** (Figure 12 : la date de l'évènement a été arrêté au 19 novembre). Il est donc important de noter que cet exercice d'analyse auquel nous nous prêtons doit être pris avec une certaine réserve car l'organisation de l'évènement est actuellement en cours. Les diverses modalités et le contenu de celui-ci sont toujours en cours d'élaboration et le travail de mise en lien des services par l'organisation de « chantiers collaboratifs » sur les différentes propositions formulées par le Conseil de développement et qui devront constituer « les suites » de la démarche en est encore

à ses prémices (les réunions avec les services pour amorcer cette phase auront lieu tous le mois de septembre).

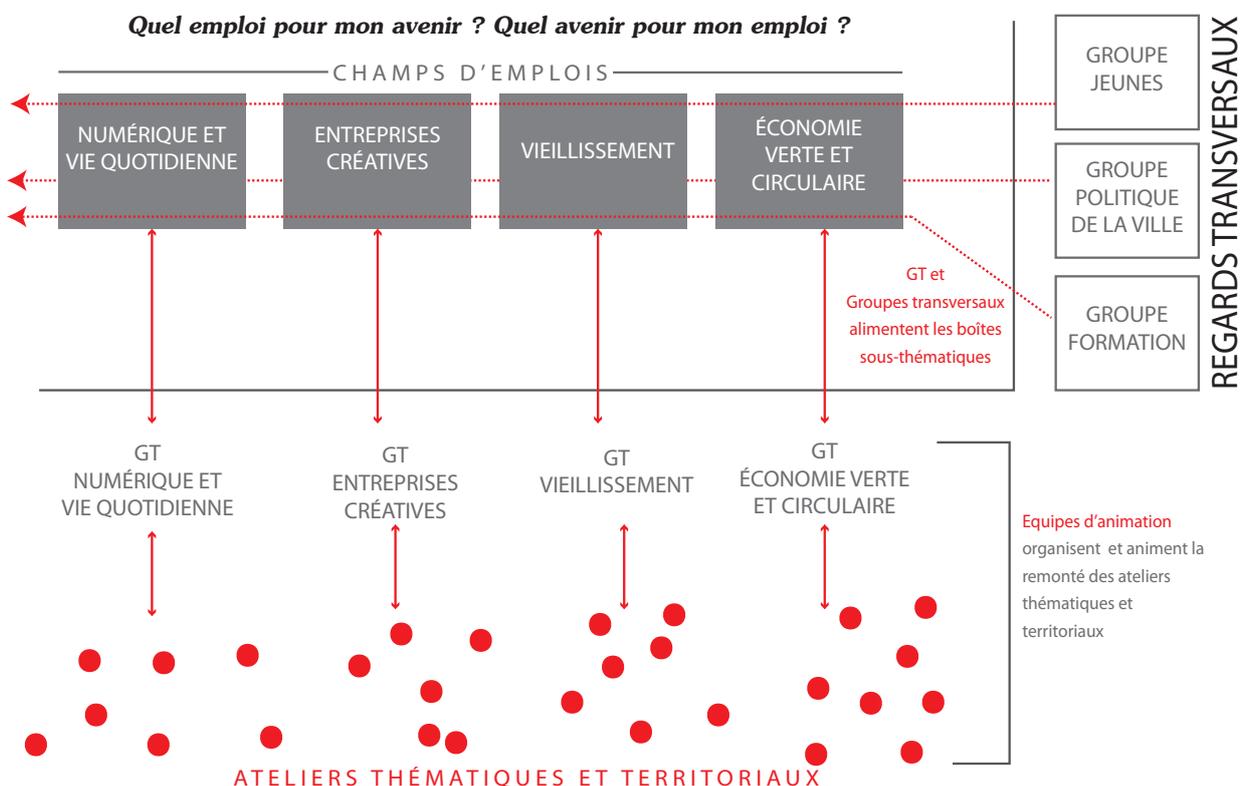
### Construction de la démarche :

#### Une première phase interne au Conseil de développement :

La première phase de la démarche est celle qui se dégage le moins du mode de fonctionnement traditionnel du Conseil de développement. Celle-ci s'est formalisée par la constitution de quatre groupes de travail (organisés autour des quatre thématiques que nous avons précédemment décrites). L'ensemble des membres a pu s'inscrire dans le groupe de travail qu'il souhaitait. L'objectif de cette première phase est, dans un premier temps, de construire l'ingénierie interne au Conseil de développement (**voir figure 13**). Cela passe ainsi par :

- La constitution des groupes de travail thématiques
- La constitution des groupes transversaux
- La constitution de Copil dans chacun de ces groupes. Il sont constitués de quelques membres « leader », et plutôt expert, de par leur pratique professionnelle, de la thématique du groupe de travail. Ils sont chargés de faire remonter l'information.

#### MATRICE DU FONCTIONNEMENT DU GRAND RENDEZ-VOUS



**Figure 13** : Matrice du fonctionnement de la démarche du Grand rendez-vous, source : Service Participation et Implications Citoyennes, Léopold Jacquin

-La constitution d'un Copil Général qui regroupe l'ensemble des membres de chaque Copil de chacun des groupes de travail (thématiques et transversaux)

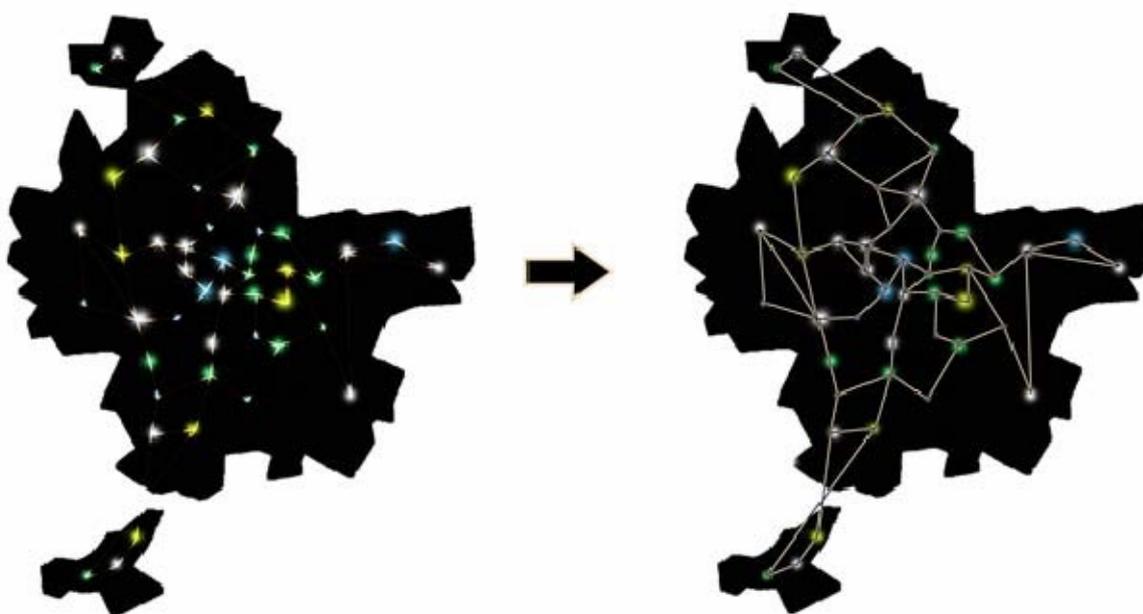
Il est également à noter qu'un partage s'est effectué, au sein de l'exécutif du conseil (Présidente, Vice-Préside) ainsi qu'au sein du service SPIC pour le suivi de ces groupes de travail.

Le deuxième objectif de cette démarche est de défricher l'ensemble des thématiques et ainsi dégager des problématiques et sujets plus précis qui vont dans la deuxième phase se traduire par l'organisation d'un atelier sur le territoire.

### **La Deuxième phase : Ouverture du Conseil de développement et mise en réseau du territoire**

La seconde phase, celle des ateliers sur le territoire constitue le coeur de la démarche. C'est la phase d'ouverture sur le territoire de la Métropole. Celle-ci se traduit par l'organisation d'une série d'ateliers sur l'ensemble du territoire Métropole sur les sujets et problématiques préalablement soulevés et identifiés par chaque groupe de travail durant la première phase.

L'objectif de ces ateliers au aussi que que le Conseil de développement prenne réellement sa dimension métropolitaine, et qu'il puisse, en se rendant au plus près des habitants assoir son rôle de « débatteur public ».



**Figure 14** : Une mise en réseau du territoire,  
**source** : Direction de la Prospective, Métropole de Lyon

La logique de travail de la démarche du Grand rendez-vous de la Métropole est également « celle du « territoire-réseau », qui s'oppose au paradigme du territoire borné et découpé qui domine actuellement »<sup>110</sup>. Cette ouverture et ce changement de conception est un des enjeux de cette phase qui nécessite ainsi un travail de « tournée » pour chaque thématiques de travail sur le modèle de fonctionnement d'un « radar »

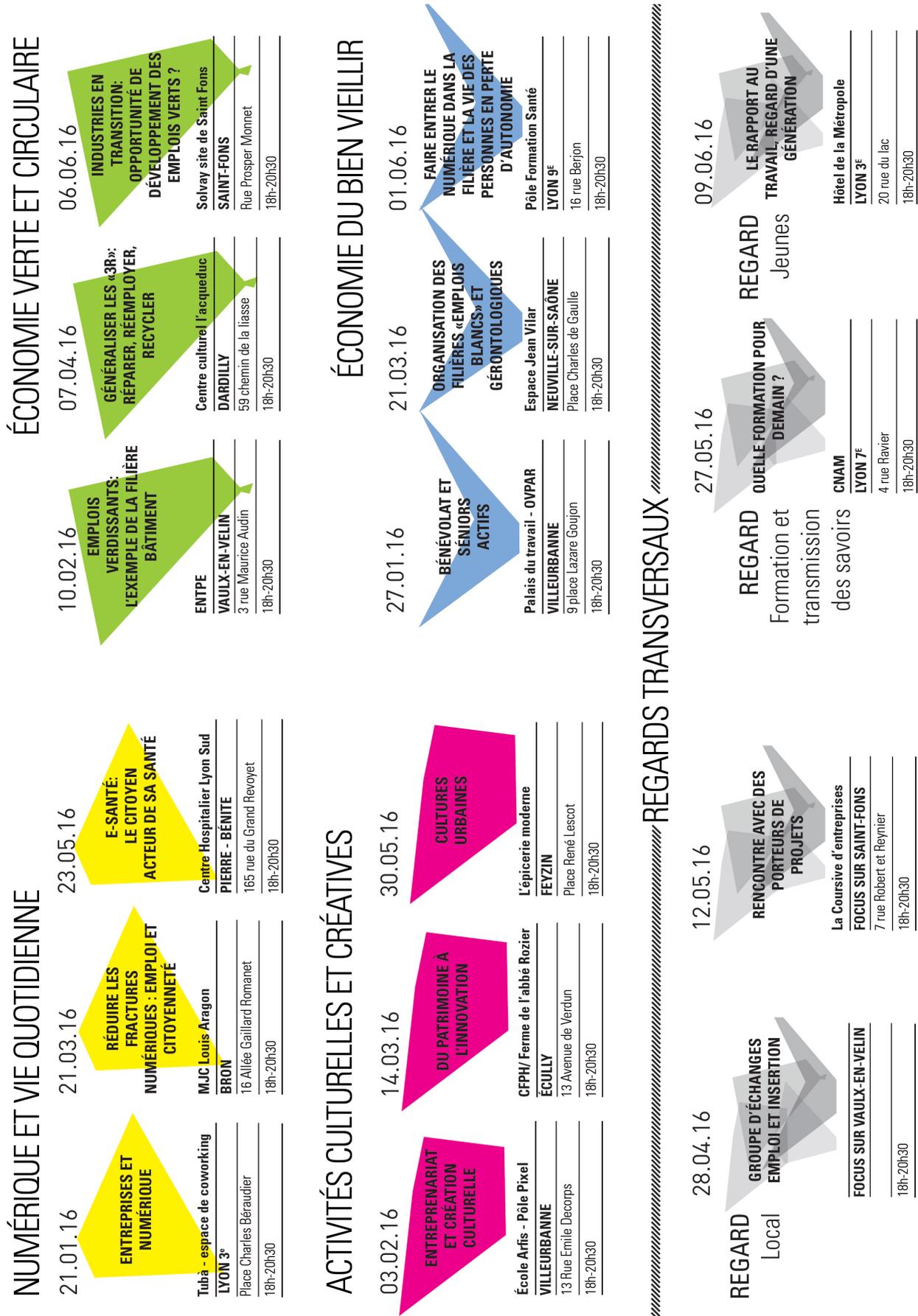
En effet, une fois les acteurs du sujet soulevé par un atelier identifié, il s'agira de les mettre en réseau et de le faire travailler ensemble afin d'organiser de manière partenariale la remontée d'information. Les ateliers se sont ainsi tenus sur l'ensemble du territoire de la Métropole afin de matérialiser de manière concrète à la fois le projet métropolitain, et d'autre part la dimension métropolitaine de l'instance.

Concernant l'organisation des ateliers, la réalité de la matrice de fonctionnement exposé durant la première phase n'a finalement pas été dans les faits mise en oeuvre. En effet, le planning étant très chargé et très serré, il a été impossible de conduire leur organisation avec les effectifs des groupes de travail formés durant la première phase. L'organisation d'un atelier a donc été réalisé lors de quelques réunions de travail réunissant les membres de l'exécutif du Conseil, un chargé de mission SPIC, un agent de la métropole dont le service est concerné par la thématique et des membres du Copil du groupe de travail thématique. Nous reviendrons sur cet aspect, mais nous pouvons d'ores et déjà constaté que très peu de membres sont réellement intégrés à la conduite cette phase. Ils sont simplement très fortement invités à se rendre aux ateliers afin de pouvoir capitaliser de l'information.

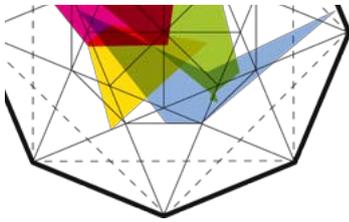
Cette phase s'est donc traduite par l'organisation des **16 ateliers**. soit 3 ateliers pour chacune des thématiques de travail, 2 ateliers du Regard Transversal « Quartier et personnes en situation de précarité » et un atelier du Groupe jeune. Un évènement de clôture des ateliers intitulé « le Petit rendez-vous » a également été organisé en juin pour remercier les participants de la démarche et poursuivre par un temps informel le travail de mise en réseau du territoire. 3 conférences ont également été organisées afin également d'assoir la logique « formation ». Vous pouvez retrouver l'ensemble du programme avec les deux figures ci-dessous (**figures 15, 16**).

---

<sup>110</sup> Entretien avec Christelle Morel-journal, chercheuse au sein du laboratoire IMU Intelligence des Mondes Urbains à Lyon réalisé en Septembre 2015 par Léopold Jacquin, Chargé de Mission Service Participation et Implications Citoyenne, Métropole de Lyon.

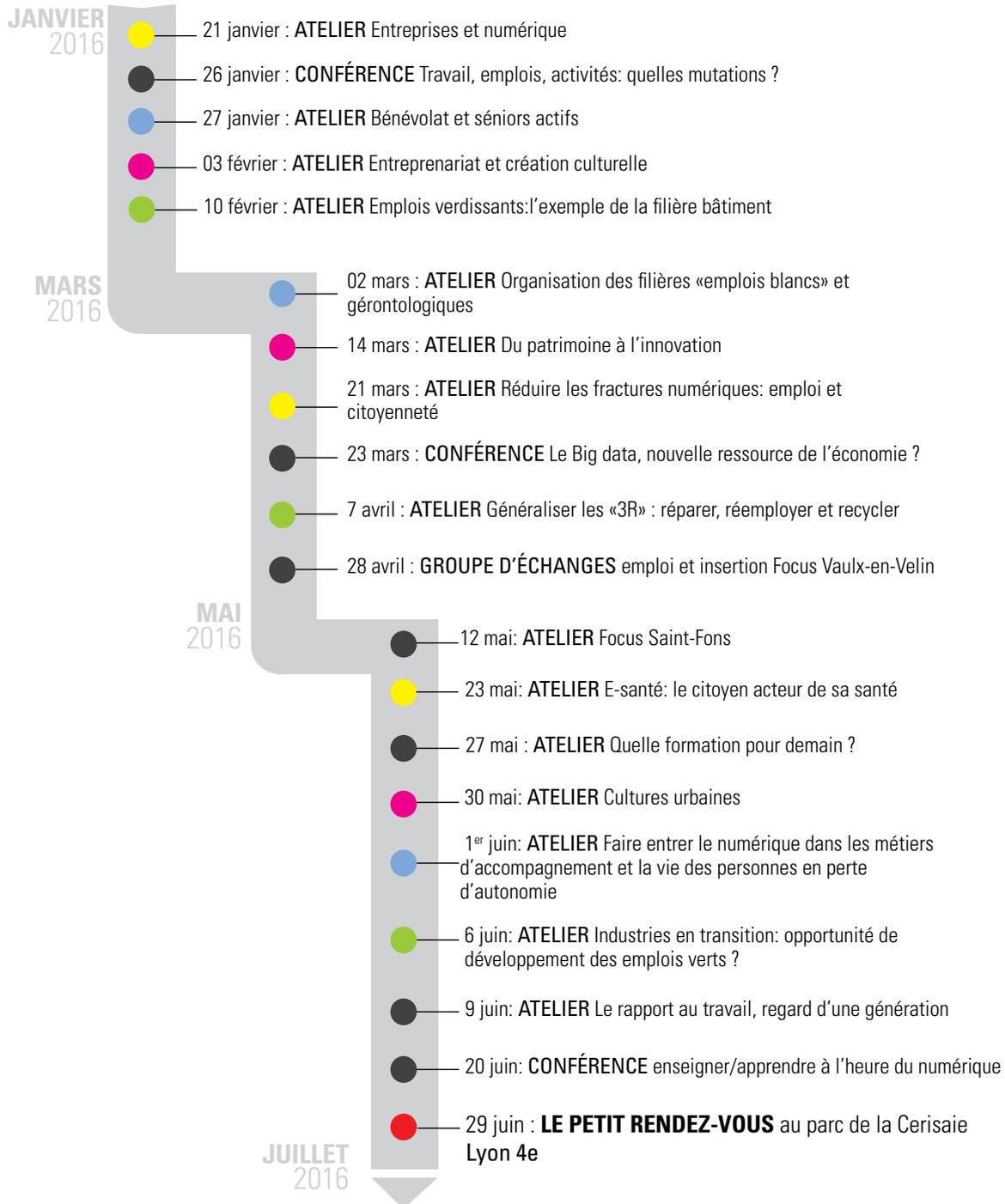


**Figure 16** : Programmation complète des ateliers du « Grand rendez-vous de la Métropole »,  
**Source** : Service Participation et Implications Citoyennes, Métropole de Lyon.  
 Nous pouvons constater, dans les lieux des ateliers que le Conseil de développement à investit le territoire de la Métropole.



# PROGRAMME

De la phase 2 du Grand rendez-vous



**Figure 15** : Chronologie de la phase 2 du « Grand rendez-vous de la Métropole,  
**Source** : Service Participation et Implications Citoyennes, Métropole de Lyon

Le déroulement des ateliers s'organise selon quatre étapes.

1/ Un temps plénier pour une contextualisation du sujet et « une mise à niveau des connaissances des participants par la présence d'intervenants mobilisés au préalable.



**Figure 17** : Première étape d'un atelier : temps plénier, des intervenants ciblés viennent poser les enjeux du sujet, **source** : Service Participation et Implications Citoyennes, **copyright** : Laurence Danière.

2/ Un temps de travail : Les participants sont répartis en plusieurs groupes de travail et selon différentes thématiques qu'ils sont libres de choisir. Ce temps de travail, qui relève de l'intelligence collective, a pour objectif de déterminer les atouts, les freins et les leviers à développer selon les sujets débattus.



**Figure 18** : Seconde étape d'un atelier : temps de travail **source** : Service Participation et Implications Citoyennes, **copyright** : Laurence Danière.

**3/ Un temps de mise en communs : un membre de chaque groupe est chargé de faire une restitution des débats à l'ensemble des participants.**



**Figure 19** : Troisième étape d'un atelier : temps de mis en commun collectif **source** : Service Participation et Implications Citoyennes, **copyright** : Laurence Danière.

**4/ Un temps informel (figure 20)** : Le but de cette fin est d'activer une mise en réseau du territoire. De part un fort travail de mobilisation, les ateliers ont pu regrouper à chaque fois un panel important d'acteurs travaillant sur le secteur de la thématique choisie. Par exemple l'atelier « Généraliser les 3R : réparer réemployer, recycler » a permis de réunir à un même endroit le service déchet de la Métropole, des porteurs de projets, des associations comme Emmaüs, des entreprises comme Véolia ou Eco-valim, des initiatives vertes comme Recup' et Gamelles ou l'Atelier soudé ou encore des organismes comme Eco-emballages. Ces acteurs, bien que travaillant dans le même secteur n'ont que très peu l'occasion d'échanger ensemble et c'est en cela que les ateliers ont trouvé leur force. Un réel besoin de « mise en réseau » a été formulée de la part des participants.



**Figure 20** : Quatrième étape d'un atelier : Un temps informel de discussion entre les participants, une mise en réseau des acteurs **source** : Service Participation et Implications Citoyennes, **copyright** : Laurence Danière.

Ce qui a été révélé par les ateliers c'est une profusion des initiatives inspirantes qui déjà présentes sur le territoire, mais sans lien, d'où le premier intérêt reconnu par tous, que d'avoir ainsi éclairé des chemins novateurs fournis par une scène d'expression alors absente de la Métropole.

Au delà de leur nombre, ce sont ainsi les caractéristiques de travail collectif effectué qui sont également à retenir. La méthode est simple, empirique (notamment dans les formats de travail) mais c'est la première fois que le Conseil de développement se lance dans une telle réflexion avec l'objectif **d'aller vers**.

En effet, la phase des ateliers a permis d'aller vers celles et ceux qui sur le territoire entreprennent et développent des initiatives au regard des thématiques concernées et qui ont également l'avantage de concerner un spectre très large des compétences de la Métropole. L'objectif d'ouverture s'est donc bien matérialisé car les ateliers ont véritablement su capter des participants d'horizon divers (partenaires économiques, et sociaux, citoyens, administration et collectivité, monde universitaire...). Chacun a en effet pu s'exprimer : qu'il travaille dans l'économie traditionnelle, l'économie solidaire, comme salarié ou entrepreneur, qu'il soit porteur d'une initiative citoyenne...et qu'il soit de la génération Y ou sénior car la démarche a su également

capter un public plus jeune que celui qui fréquente généralement les scènes traditionnelles de participation.

Le Conseil de développement est aussi allé vers le territoire de la Métropole en colonisant un grand nombre de communes, ce qui a aussi permis de créer un réseau avec les structures d'accueil (réseaux professionnels, structures associatives et citoyennes).

### **La phase de « moisson » :**

Cette phase s'est formalisée par l'analyse de l'ensemble des « matériaux » collectés durant la phase des ateliers par les membres des groupes de travail avec pour objectif la réalisation d'un « *rapport d'étape* », sorte de contribution co-construite par les membres des groupes de travail du Conseil de développement qui sera remis à l'exécutif métropolitain. C'était en tout cas l'objectif affiché, mais les délais très contraints ont fait que ce rapport d'étape n'a été réalisée que par la Présidente et le Vice-présidente, car ce sont en effet les seuls à avoir eu la vision complète de l'ensemble du travail colossal qui a été effectuée. Ce rapport a certes été amendée et validé collectivement lors d'une commission générale, mais peu de membres se sont déplacés pour cette occasion. Nous reviendrons un peu plus loin sur cette limites.

### **« L'évènement » Grand rendez-vous :**

Celui-ci est donc en cours de construction et constituera le « point d'orgue » de la démarche. L'évènement a comme ambitieux triple objectif de rassembler l'ensemble des participants de la démarche, de faire le liens avec l'administration, et d'approfondir le travail réalisé durant la phase des ateliers et ainsi lancer « les suites » de la démarche dont la forme est elle aussi en cours de définition. Nous reviendrons rapidement sur l'évènement en abordant la logique évènementielle adoptée durant la démarche

## Les livrables :

Si nous abordons les « modes de faire », nous nous devons rapidement d'aborder les livrables. Un effort de communication sur les productions du Conseil a en effet été effectué. Cela s'est traduit par un « coup de jeune » sur le design des productions et une volonté de les diffuser plus largement notamment par le biais du site du Conseil de développement qui a vu le jour en janvier 2016 ([cdd.millenaire3.com](http://cdd.millenaire3.com))

# Actes de l'atelier



## FREINS À LEVER

### LE MANQUE DE COORDINATION

Le manque de coordination entre les différents acteurs des secteurs sanitaire, médico-social et social et évènementiel numérique nuit au soutien de l'innovation et à la diffusion des dispositifs, à la qualité de l'accompagnement et ne permet pas d'exploiter de manière optimale les potentialités offertes par le numérique.

### LES FINANCES

Qualité économique via permettre de soutenir la filière industrielle en amont en favorisant l'innovation, et en aval en favorisant sa diffusion auprès des usagers (privés, publics, particuliers et acteurs professionnels) ? Le financement doit considérer le coût global : l'objet numérique, mais aussi sa maintenance, l'accompagnement et l'entretien du dispositif, ainsi que sa pérennité (ne pas dépendre des subventions). De plus, si les métiers de l'accompagnement à domicile nécessitent davantage de qualifications, comment mieux les rémunérer ? Comment préserver l'accessibilité financière de ces nouveaux outils, sachant qu'il s'agit de personnes âgées vulnérables ? Ainsi, par exemple, le coût du cadre de travail connecté est de l'ordre de 5000€. Les offres d'assistance, même à 15€/mois, peuvent être trop chères pour nombre de foyers.

### LA PERSONNALISATION DES SERVICES

La qualité du service numérique suppose une collecte de données et un suivi de leur santé et des réponses au plus près des besoins des personnes suivies. Comment définir des indicateurs individualisés ? Comment adapter les outils et leurs usages aux individus et à leur mode de vie ? L'outil numérique ne doit pas contraindre et normaliser les pratiques, en privant les usagers (particuliers et professionnels) de leur liberté d'action.

### LE CHOIX DES INFRASTRUCTURES

Sous le terme « objet connecté » se cache une réalité complexe : l'objet à connecter et son interface utilisateur, un réseau pour transmettre les données, et une plateforme de services. Les choix d'équipement ont des conséquences à long terme sur l'accessibilité des services et leurs usages. Par exemple, quels modes de connectivité privilégier (filaire ou sans fil) ? Le choix de la technologie (Bluetooth ou le bas débit, puisant mais payant comme le réseau mobile, puisant mais dépendant de l'électricité comme les boxes à domicile...) ? De même, homogénéiser le choix des standards permettrait de mutualiser les investissements et de favoriser un usage partagé des outils.

### LES REPRÉSENTATIONS STIGMATISANTES ENVIÉES PAR LES PERSONNES ÂGÉES

De nombreux dispositifs ciblent les personnes âgées véhiculent une vision de ces dernières comme technophobes, vulnérables et fragiles, ayant besoin d'interfaces simplifiées. Ces représentations contribuent à une mauvaise appropriation des offres par elles et de la stigmatisation et de l'infantilisation, soit tout simplement parce que les personnes âgées ne se sentent pas et ne se sentent pas concernées par les services proposés.

### L'INADAPTION DES OUTILS

Certaines limitations fonctionnelles, physiques ou cognitives nécessitent une adaptation de l'outil (écran tactile trop réactif, problème de vue...) ou un accompagnement spécifique (outil de l'objet connecté ou de sa fonction, non rechargement, complexité des sites et services sur internet...)

### LES USAGES

Comment évaluer la qualité du service proposé au-delà de la performance de l'outil ? Quels critères pertinents choisir : par exemple, dans le cadre d'un suivi à domicile, en combien de temps une aide humaine est-elle sur place ?

### RISQUES À PREVENIR

### L'ÉPARGNEMENT DE L'ÉCRAN

L'outil numérique ne doit pas appauvrir le lien relationnel des personnes équipées. Il ne peut remplacer le lien direct notamment dans le suivi de l'état de santé. Ce risque de substitution de l'outil à l'humain engendre des réflexions tant de la part des professionnels, notamment de l'accompagnement à domicile, que des familles et personnes âgées.

### LE CONTRÔLE SOCIAL

Le numérique peut faciliter le contrôle du travail des intervenants, de leur temps de présence effective et donner ainsi la primauté au quantitatif. Même si il est déjà utilisé dans les relations entre employeurs et employés (par exemple les auxiliaires de vie attendent de leur arrivée et de leur départ du domicile via un senseur vocal), un outil numérique partagé pourrait renforcer le contrôle de la famille sur les professionnels. De même, il peut conduire à une certaine forme de contrôle social des enfants sur leurs parents (surveillance à distance).

### LA SÉCURITÉ DES DONNÉES

Collecter massivement des données individuelles implique de pouvoir garantir leur confidentialité, leur transmission sécurisée et leur conservation (protection contre les pertes ou les piratages).

### LES OUTILS À DÉVELOPPER

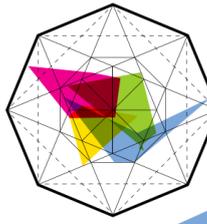
### LE LIEN ENTRE LES INTERVENANTS, LES USAGERS ET LES OUTILS

L'outil numérique, comme une tablette, permet de dynamiser les échanges avec le personnel et la famille, notamment les petits-enfants. C'est un outil commun à tous. À l'introduction de nouvelles manières de faire, répond l'émergence de nouveaux liens. Il permet aussi de fluidifier les échanges entre les professionnels, d'améliorer la coordination de leurs interventions et en fin de la qualité des services (ex. : dispositif Pascaline). Il facilite ainsi la mise en place sur un territoire de réseaux professionnels tels que les réseaux gérontologiques.

### LA SIMPLIFICATION DES USAGES ET DES OUTILS

Les avancées technologiques (miniaturisation, intégration du capteur aux objets) ouvrent de nouvelles possibilités : capter des données plus fines, faciliter les usages par la baisse de la consommation énergétique et des besoins de rechargement.

# LE GRAND RDV DE LA MÉTROPOLE



## Actes de l'atelier N°3

### Faire entrer le numérique dans les métiers d'accompagnement et la vie des personnes en perte d'autonomie

Champ d'emplois  
Économie du bien vieillir

Atelier organisé dans le cadre de la démarche « Le Grand rendez-vous de la Métropole » le 1<sup>er</sup> juin 2016 au Pôle Formation Santé, Lyon 9<sup>e</sup>

CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT GRAND LYON

[www.legrandrendezvous.millenaire3.com](http://www.legrandrendezvous.millenaire3.com)

Figure 21 : Exemple d'un « Actes » (compte rendu) d'un atelier du Grand rendez-vous de la Métropole, source : Métropole de Lyon, Service Participation et Implications Citoyennes.

### 1. LA PRÉCARITÉ DÉPASSE LA QUESTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

La précarité et la pauvreté font régulièrement la une des médias. Simple spectateur ou acteur engagé, chacun les côtoie régulièrement. Pourtant, ces notions restent difficiles à définir, tant elles sont sujettes aux représentations et aux perceptions diverses des individus. Quant aux définitions qui se veulent objectives, elles peinent à montrer la réalité des situations des personnes concernées. C'est pourquoi le Conseil de développement a souhaité revenir sur ces notions, avant de centrer son propos sur la précarité dans l'agglomération lyonnaise.

#### 1.1. Pauvreté : des définitions « objectives »

##### Seuil de pauvreté et reste à vivre

La pauvreté est souvent appréhendée à l'aune d'indicateurs financiers. Ainsi on évalue à 8,6 millions le nombre de personnes vivant en-dessous du seuil de pauvreté en 2010 en France métropolitaine, soit 14,1 % de la population. Le seuil de pauvreté monétaire relatif, qui correspond à 60 % du niveau de vie médian de la population, s'élève à 964 euros mensuels en 2010. Le revenu pris en compte est le revenu dit « disponible », c'est-à-dire après impôts et prestations sociales.

L'insuffisance de ressources est à la base des difficultés des personnes en situation de précarité. La plupart des difficultés des personnes s'atténueraient, voire disparaîtraient, si elles disposaient de revenus suffisants et sécurisés pour l'avenir. De quelle autonomie peut-on disposer lorsque l'on n'a par exemple que le RSA « socle » pour subsister ?

De plus en plus utilisée, la notion de « reste à vivre » participe à une approche plus large de la pauvreté car, en tenant compte des dépenses incompressibles, elle permet de repenser l'appréhension de la pauvreté non plus seulement par rapport au revenu mais aussi en fonction des moyens réels de subsistance. Toutefois, elle renvoie le débat à la seule pauvreté matérielle sans tenir compte d'autres paramètres tels que l'accès aux droits, les liens sociaux et culturels, etc.

##### La pauvreté n'est pas qu'une question de ressources financières

« La pauvreté présente des visages différenciés et ne peut s'appréhender par la seule mesure monétaire » est l'une des quatre leçons de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES).

« Réduire la vérité d'un pauvre à un revenu d'un ou deux dollars est en soi non seulement une aberration mais aussi une insulte à sa condition. Les chiffres qui sont avancés ne peuvent donc rien nous dire, ni sur les milliards de personnes qui, pour des raisons diverses, se trouvent aujourd'hui accablés à la misère, ni sur ce qui pourrait leur permettre de retrouver leur puissance d'agir. Dans le meilleur des cas, ces chiffres ne peuvent que révéler un aspect particulier de la vie d'une certaine catégorie de « pauvres », de pauvres désolés qui vivent de leurs seuls revenus matériellement quantifiables. Ils ne nous apprenent rien sur les autres sources de richesses relationnelles, traditionnelles, culturelles et autres qui, jusqu'à la désintégration de leurs modes de subsistance, les avaient empêchés de perdre leurs propres moyens de lutte contre la misère » (Majid Rahnama et Jean Robert).

Données-clés	
France	14,1% de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté en 2010 (source : INSEE)
Rhône	12,4% de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté en 2009 (source : INSEE)
Tendances	Accroissement de +15% de ménages pauvres entre 1999 et 2007 dans le Rhône + 6% en Rhône-Alpes (Observatoire départemental de l'habitat, 2011)



## Quel Conseil de développement pour la Métropole de Lyon ?

CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT GRAND LYON

PARTICIPER, DÉBATTRE ET PROPOSER

Contribution sur les perspectives d'évolution du Conseil de développement

Présentation, débat et adoption en séance plénière du 29 janvier 2015 en présence de Michèle Vuillien, Vice-présidente chargée de la Métropole et des Ressources humaines et de Sandrine Fréh, Vice-présidente chargée de la Participation citoyenne Saisine de Gérard Collobi, Président du Grand Lyon et de Gérard Claissé, Février 2014

Figure 22 : Exemple d'une contribution classique du Conseil de développement source : Métropole de Lyon, Service Participation et Implications Citoyennes.

Un livrable particulier a également été réalisé à la fin de la phase de l'atelier. Il s'intitule « Ils le font déjà ! » (figure 23) et développe l'objectif de mettre en visibilité les initiatives rencontrées lors de la démarche. La réalisation de ce document traduit complètement le rôle de mise en valeur des initiatives du territoire que nous avons pu détailler précédemment.

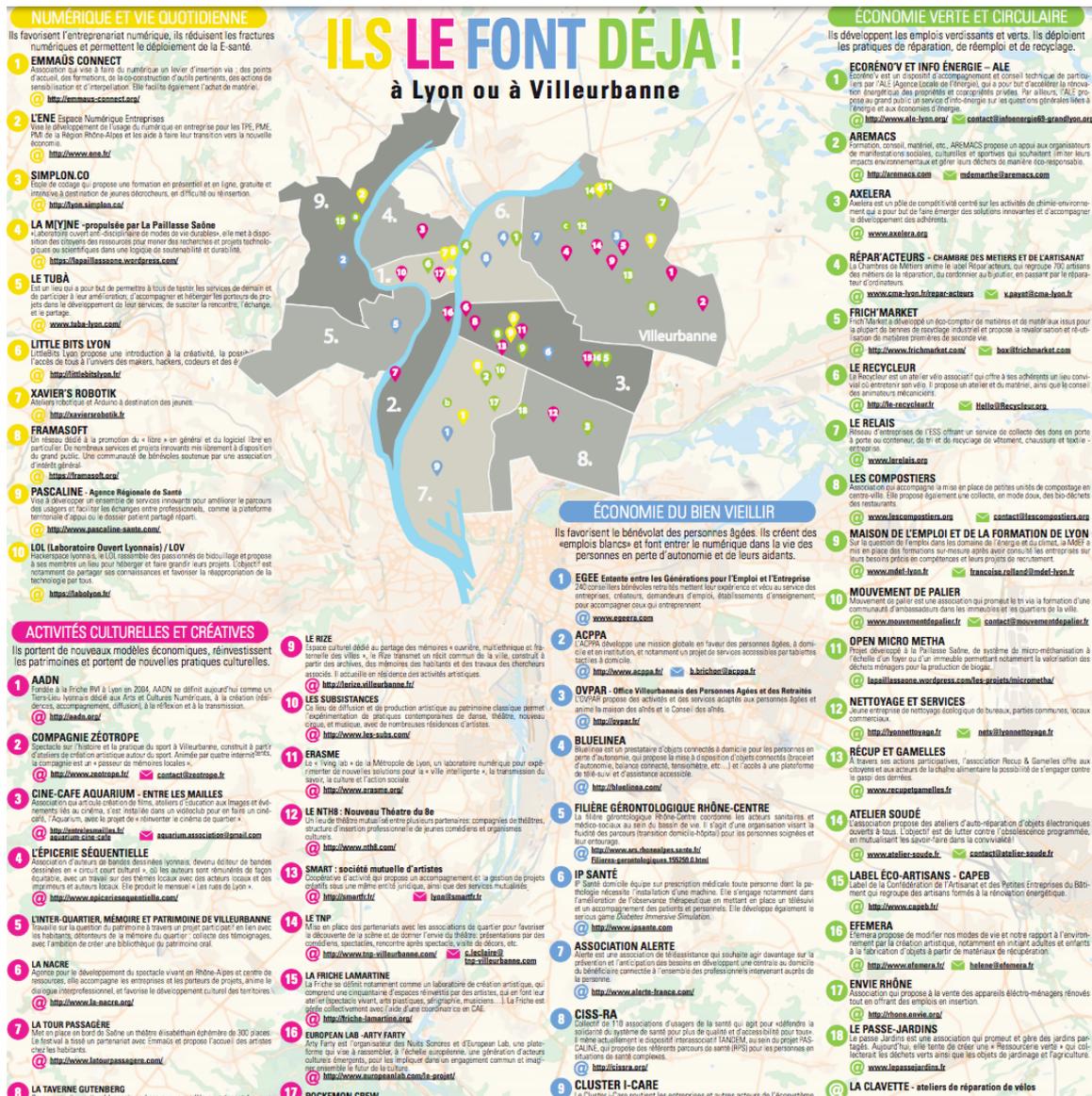
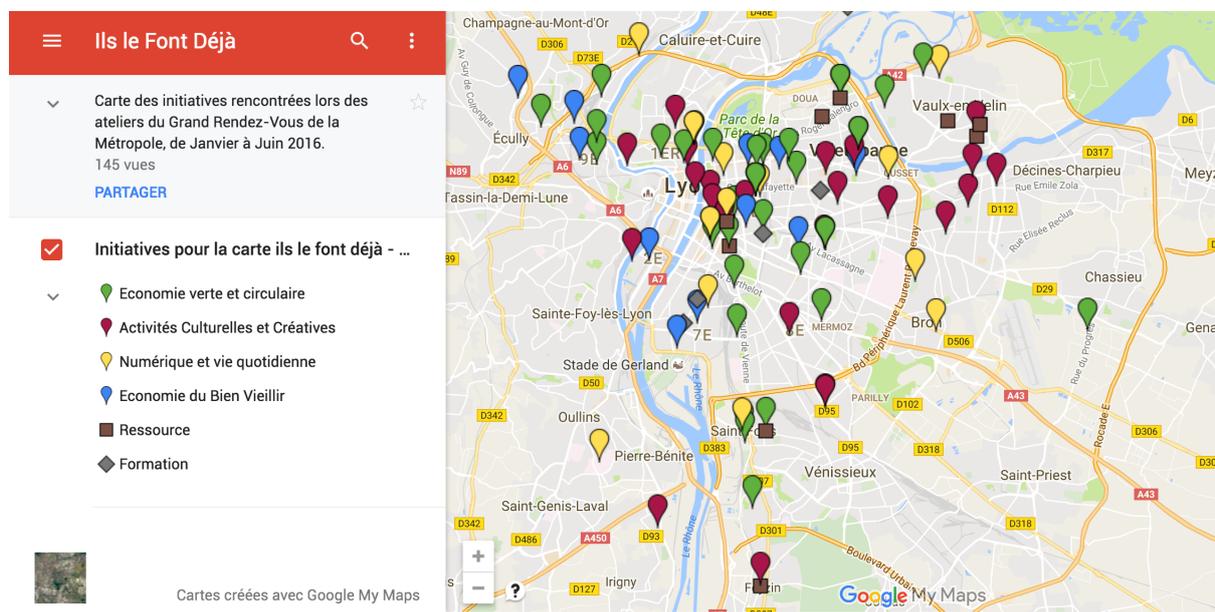


Figure 23 : « Ils le font déjà ! », cartographie des initiatives rencontrées lors des ateliers du Grand rendez-vous de la Métropole, source : Métropole de Lyon, Service Participation et Implications citoyennes

Ce document papier, disponible sur le site internet, s'est également doublé d'une carte interactive, qui a pour vocation d'enrichir le travail de mise en lumière des initiatives réalisé (**figure 24**).



**Figure 24** : carte interactive des initiatives repérées lors des ateliers du Grand rendez-vous de la Métropole, **source** : Google My Maps, **réalisation** : Service Participation et Implications citoyennes, Métropole de Lyon)

## **C. Le Grand Rendez-vous, le complexe d'une démarche désincarnée ?**

Les démarches, et plus particulièrement celle du Grand rendez-vous sont souvent complexes et semblent difficilement appropriables individuellement et collectivement de par leur complexité, leur caractère fonctionnel et un cadre institutionnel peu propice au débat dans lequel elles prennent place. Une véritable « déconnexion » s'opère ainsi entre l'espace « vécu » par les membres du Conseil et les participants extérieurs et l'espace du projet, de la démarche.

Les spécificités du Conseil de développement préalablement évoquées, son fonctionnement interne ( la recherche d'un certains consensus, la nécessaire régulation des expressions, son fonctionnement à deux vitesses entre le « noyau dur » et les membres moins directement impliqués...) et son positionnement vis-à-vis de l'institution ont aussi leurs conséquences dans la manière dont se saisissent les membres du fond du sujet.

Les observations de terrain durant l'ensemble des phases révèlent ainsi un certain complexe « d'impuissance » face aux enjeux et questions soulevés par la démarche de la part de certains membres. La question de l'avenir de l'emploi et des activités sur le territoire est vaste et complexe, et à la fois très précise lorsqu'il s'agit de déterminer des leviers d'actions pour des métiers parfois très techniques comme les métiers du médico-social par exemple. La mise en mouvement de l'instance et de la démarche s'est donc souvent opéré autour d'un groupe moteur de membres « experts », du « noyau dur » et les acteurs extérieurs, « experts » eux aussi dans leur domaine, qui ont participé aux ateliers. Les débats se sont donc déroulés dans un registre technicien et parfois au détriment du collectif et des autres membres.

### **Entre sentiment d'impuissance des membres par rapport aux enjeux, à l'ouverture aux acteurs extérieurs et au rythme de travail imposé**

Cette démarche, cette nouvelle méthode de travail et cette nouvelle « dimension métropolitaine » semblent pourtant avoir cristallisé dans les débuts chez les membres à la fois beaucoup d'attentes et beaucoup d'enthousiasme. Si la démarche n'est pas encore arrivée à son terme nous pouvons tout de même d'ores et déjà conclure qu'elle a également été source de quelques difficultés et a engendré quelques frustrations.

Il en résulte en effet un sentiment assez partagé d'avoir été « dépassé par les évènements », que ce soit en termes de rythme de travail ou directement lié à la réelle complexité du sujet.

Cette démarche suscite en effet des réactions ambivalentes. Si la part des membres très impliqués semble tirer des éléments positifs de cette expérience par une certaine « *montée en compétence* » et « l'acquisition de nouvelles connaissances »<sup>111</sup> d'autres font part d'une certaines déceptions « *n'ayant pas pu développé les thématiques qu'ils auraient voulu traiter* » ou bien de « *ne pas être allé assez en profondeur sur certains sujets* », voire « *de ne pas avoir été vraiment associés dans la préparation des ateliers* ».

En effet, à la différence d'une contribution classique où une thématique de travail plus précise, bien que parfois aussi vaste et complexe que l'emploi comme la révision du PLU-H, est creusée durant des mois par un groupe de travail bien constitué, les sujets complexes abordés durant les ateliers comme « la transition industrielle : opportunité de de développement des emplois verts »<sup>112</sup> sont préparés en seulement deux réunions<sup>113</sup> de travail et par un groupe très restreint constitué de membres du Copil' Général de chaque thématiques et donc plutôt « expert » de leur sujet, des services de la Métropole concernés par la thématique de l'atelier, de la présidente du Conseil et de l'équipe du SPIC.

La place des membres du Conseil est donc très limitée dans la préparation des ateliers et donc dans le choix des sujets abordés et des intervenants. Les membres peuvent donc avoir l'impression d'être déposséder de leur travail et de leur démarche et que tout se fait finalement sans eux et qu'ils n'en sont plus que de simple spectateur.

Et comme nous avons pu rapidement l'évoqué un peu plus tôt, ce sentiment d'impuissance est par ailleurs renforcé par le rythme effréné des réunions et des ateliers qui se sont succédés de septembre 2015 à Juin 2016. Pour donner quelques chiffres, ce sont pas moins de 16 ateliers, 3 conférences et plus d'une quarantaine

---

<sup>111</sup> Entretiens informels avec des membres du Conseil de développement après certains ateliers ou réunion de groupes de travail.

<sup>112</sup> thématique de l'atelier économie verte et circulaire organisé le 06 juin 2016, à Solvay Site de Saint-Fons

<sup>113</sup> en plus d'un travail quotidien de définition plus précises des thématiques, de reformulation des idées ainsi que de recherche et mobilisation des intervenants par l'exécutif du Conseil et le service SPIC

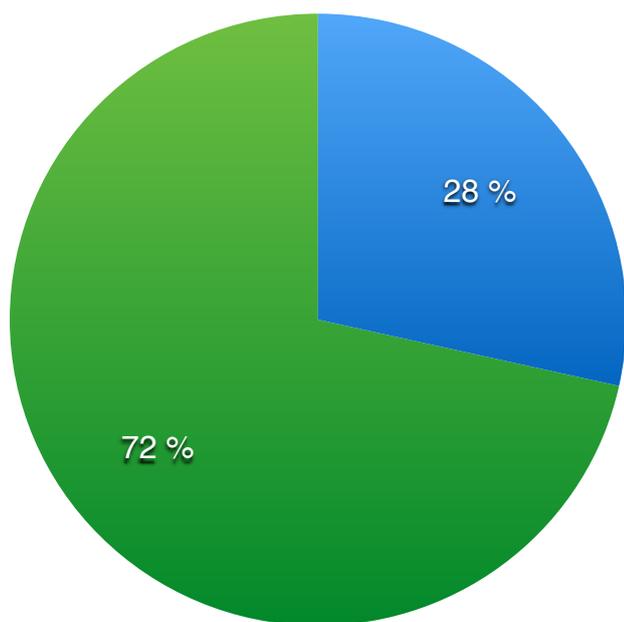
de réunions organisées de septembre à juin. Certes, l'ensemble des membres du Conseil n'était pas convié à la totalité des réunions, mais hormis les périodes de vacances scolaire, un à deux évènements (atelier ou conférence) étaient planifiés par semaine sur la période janvier-juin.

La densité de la « programmation » couplée à une ingénierie peut être trop lourde ont eu pour conséquence une démobilisation de la part des membres du Conseils. Si les inscriptions dans les différents groupes de travail avaient été correctes lors de la première phase (120 membres inscrits sur 200), la perte avait été déjà assez conséquente durant cette phase, la totalité des membres inscrits n'ayant pas assisté aux réunions de leur groupe de travail

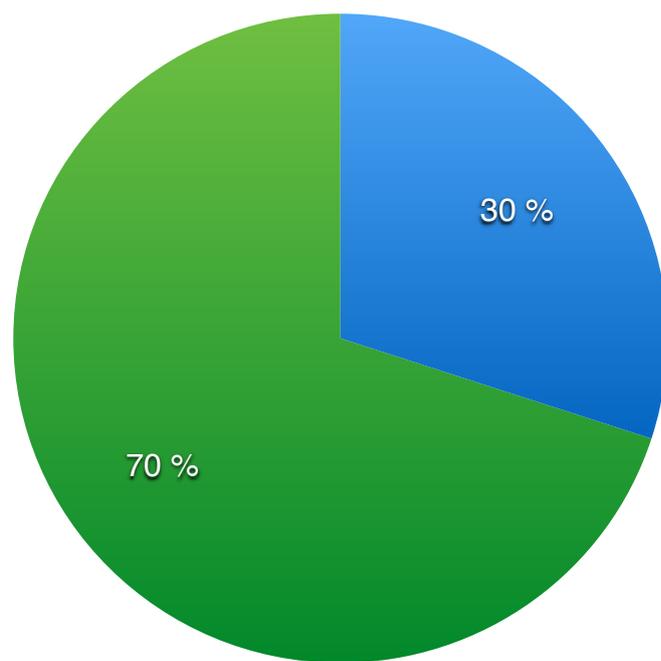
Mais ce sont les chiffres de participation des membres aux ateliers sur le territoire qui révèlent cette démobilisation<sup>114</sup>. En effet, selon les chiffres la part des membres du Conseil de développement ne dépasse pas les 30% dans les ateliers. On peut donc se féliciter en quelques sorte de la réussite de l'ouverture du Conseil sur les acteurs extérieurs mais cela semble s'être fait au détriment des membres.

L'existence d'un collectif à deux vitesses avec l'implication d'un certains nombre de membres issus du « noyau dur » et très impliqués depuis longtemps mentionné précédemment semble également se confirmer par le fait que seulement 30% des membres ont participé à au moins un atelier.

Pourcentage de participaton des membres sur l'ensemble des ateliers (755 participants)



Participation des membres aux ateliers du Grand rendez vous



● Membres du Conseil de développement  
● Participants extérieurs

<sup>114</sup> Voir Annexe 1

● Membres ayant participé à au moins un des ateliers  
● Membres n'ayant participé à aucun des ateliers

**Figure 23** : Pourcentage de participation des membres du Conseil aux ateliers du Grand rendez-vous, **réalisation personnelle**, réalisé grâce aux liste de présence de chaque atelier.

Pour conclure, si l'on peut affirmer que la démarche a réussi un véritable tour de force en réussissant à réunir un grand nombre de participants extérieurs et peu habitués aux scènes traditionnelles de participation, nous pouvons d'ores et déjà conclure que celle-ci est un relatif échec à l'échelle du conseil de développement. Nous pouvons même être amené à se demander si le Service Participation de la Métropole et l'exécutif du conseil n'utilisent pas « la bannière Conseil de développement » pour mener ce projet.

#### **D. « Le Petit Rendez-vous » / « Le Grand rendez-vous » : La logique événementielle, un outil à privilégier pour une participation citoyenne plus inclusive ?**

**une logique d'évènementielle et d'une participation de l'informel :**

La démarche du Grand rendez-vous, de par son nom et sa finalité qui consiste à l'organisation d'un grand événement « point d'orgue », par l'organisation d'ateliers sur le territoire, même si les formats de travail développés étaient plutôt classiques, par l'organisation d'un événement de clôture de la phase des ateliers intitulé le « Petit rendez-vous » semble s'ancrer dans une logique favorisant l'évènementiel et donnant une large place aux temps plus « conviviaux » et informels.

**Ce type de configuration semble présenter deux intérêts :**

**Premièrement**, cela donne **un caractère plus informel** à la participation citoyenne. Dans un cadre institutionnel, celle-ci rime souvent avec discours, format de travail classique et production écrite. L'utilisation de ces formats dit classiques semblent renforcer le caractère institutionnel d'une démarche participative. « *La parole est alors inhibée par une recherche de « crédibilité » et une posture d'expertise* ». <sup>115</sup>

Il convient cependant de nuancer le fait de rattacher l'ensemble de la démarche ou le déroulement d'un atelier du Grand rendez-vous à cette logique car l'objectif de réalisation d'une production écrite sur un temps relativement court, a rendu nécessaire l'utilisation de formats de travail classiques (temps pléniers, groupe de

---

<sup>115</sup> Keller S. « 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 », mémoire de Master 2, Science Po, 2013, p.110-115

travail). Les codes de l'évènementiels ont simplement été amenés par quelques touches.

Premièrement par l'institution d'un buffet et d'un temps convivial à chaque fin d'atelier pour terminer le travail « *et poursuivre les échanges de manière plus conviviale autour d'un verre* »<sup>116</sup>. Nous avons pu constater que ces temps étaient particulièrement appréciés par les participants (les ateliers finissant vers 20h, l'horaire s'y prêtait d'autant plus), qui en profitaient pour échanger avec d'autres acteurs du même secteurs sur les débats ayant eu lieu lors des ateliers ou pour échanger des cartes de visites et des contacts. Ces temps indispensables ont également participé à instaurer l'image d'une démarche « proche et conviviale ». Les photos (**figure 24**) prises lors des ateliers ont également été utilisées sur le site internet dans les différents articles avec l'objectif de partager cette image d'une démarche et d'une instance accessible à tous.



**Figure 24** : Photo de l'atelier « Cultures Urbaines », organisée le 6 juin à l'épicerie moderne, **source** : Service Participation et Implications Citoyennes, **copyright** : Laurence Danière

Dans un second temps, l'organisation du « **Petit rendez-vous** » le 19 juin 2016 (**Figure 25**) pour clôturer la phase des ateliers avait comme objectif de réunir l'ensemble des participants de la démarche autour d'un temps uniquement convivial et d'échanges. Aucun objectif de production écrite n'était annoncé même si « une exposition » permettait d'entrevoir les principaux freins, atouts et leviers identifiés durant les atelier. L'objectif était avant tout de poursuivre le travail de mise en réseau d'acteurs amorcé durant les ateliers et de renforcer un peu plus le caractère informel,

---

<sup>116</sup> Formule utilisée en mentionnée en gras dans chaque invitation envoyée à l'ensemble des membres du Conseil et partenaire extérieur.

convivial et accessible de la démarche, du Conseil de développement et par conséquent de l'institution métropolitaine avec la présence de David Kimelfeld, vice-président à l'Economie et de Sandrine Frih, vice-présidente à la Participation Citoyenne.



**Figure 25** : Photos prises lors du « Petit Rendez-vous », évènement convivial de clôture de la démarche des Ateliers, **source** : Service Participation et Implications Citoyennes, Métropole de Lyon, **copyright** : Laurence Danière)

**Deuxièmement**, le caractère évènementiel permet de **rassembler et de mobiliser** autour d'un « mode de faire » ou d'initiatives pré-existantes. Par exemple, dans le cas de « Tous lyonnais, tous solidaires »<sup>117</sup> une démarche accompagnée par le Conseil de développement en 2015 ayant pour objectif de rendre visible les associations et de leur permettre de poursuivre le dialogue avec le grand public dans un cadre convivial. L'évènement de clôture était en effet le seul moment de mise en visibilité et de convergence des acteurs de l'opération, les expériences associatives proposées durant la démarche s'étant déroulées dans des lieux différents dispersés sur l'ensemble du territoire de la Métropole.

Il en est de même pour les objectifs de la démarche du Grand rendez-vous. L'organisation du Petit rendez-vous, précédemment abordé a permis de faire converger l'ensemble des participants de la démarche mais aussi de distribuer la carte « ils le font déjà : » qui poursuit l'objectif de mise en lumière et de diffusion des « bonnes initiatives » présentes sur le territoire de la Métropole

---

<sup>117</sup> opération inter-associative avait pour objectif de proposer aux habitants de la Métropole de Lyon pendant une semaine, du 1er au 7 juin 2015, des occasions d'engagement bénévole. L'idée était d'accompagner les mutations du bénévolat en France.

L'évènement du Grand rendez-vous à proprement parlé fonctionne également sur le même principe. Même si, à l'heure où nous écrivons ces lignes nous ne sommes pas en mesure de donner l'intégralité du programme, il développe l'objectif de rassembler l'ensemble des participants de la démarche (en plus de développer celui de capter le grand public) et de mettre en valeurs les initiatives repérées en intégrant « une foires aux initiatives ».

**La limite de la logique évènementielle** est, par son aspect ponctuel, de réussir à mobiliser au-delà de l'évènement lui-même et de créer ainsi une dynamique pérenne. Le reproche peut alors être fait à l'utilisation de ces méthodes d'être uniquement des opérations de communication ou de promotion des initiatives participatives, sans conséquences sur le long terme. Même si la démarche ne peut se résumer à l'évènement du 19 novembre prochain, c'est tout de même bien lui qui sera le point d'orgue et sur lequel se cristallise tous les enjeux notamment sur les suites et la prise en considération et la future acculturation des élus et des services à ces nouveaux « modes de faire ».

L'évènement n'ayant pas eu lieu, nous ne sommes donc pas en mesure d'identifier ses répercussions, mais il semble important de se questionner sur la véritable plus-value de cet évènement et de ces impacts par rapport à la suite de la démarche. on peut en effet se demander quelle sera sa plus value par rapport aux ateliers. Hormis la présence du président et la présence d'une « foire aux initiatives », on peut se demander comme cet évènement va permettre d'aller plus loin et impulser un véritable électrochoc à l'institution.

## **E. « Le Grand rendez-vous », signe d'un saut qualitatif participation citoyenne ? Bilan et limites conclusives**

La particularité de la démarche du « Grand rendez-vous » tient principalement dans son caractère « d'ouverture ». La démarche a en effet réussi son objectif d'attirer un public habituellement réfractaire aux scènes traditionnelles de participation, d'affirmer le rôle de croisement et de valorisation des initiatives du territoire du CdD et également de faire naître un embryon de mise en réseau des acteurs du territoire en faisant se rencontrer des acteurs qui n'ont pas l'habitude de se côtoyer, et c'est en cela qu'elle a su renouveler le genre et impulser une véritable dynamique territoriale.

La démarche intègre également plusieurs registres de la participation citoyenne : on retrouve la logique contributive mais aussi celle de l'empowerment (que nous avons développé dans nos cadres théoriques).

De part un fort travail d'intégration des élus et des services de la Métropole, notamment à travers de nombreuses réunions permettant une mise à connaissance de l'évolution du projet, nous pouvons ainsi arriver à penser que cette démarche est peut être le signe d'une évolution dans la manière qu'a l'institution d'appréhender la participation citoyenne. Elle était, jusqu'à présent, avant tout conçue en termes de concertation sur projet urbain ou au travers le travail très formalisé des instances de participation institutionnelles. Elle s'attaque désormais aux champs social et économique, avec un mode d'intervention des acteurs extérieurs à l'institution basée sur l'action.

Mais ce constat reste cependant à nuancer, car si la démarche du Grand rendez-vous a fait considérablement évolué les codes du Conseil de développement, nous ne pouvons pas parler de véritable révolution de la participation citoyenne.

Les formats de travail sont tout de même restés assez classique et le rapport à l'institution, même si un effort considérable a été fourni pour agréger les services et l'exécutif tout au long de la démarche, le portage politique est tout de même resté assez faible.

A l'image du travail classique menée par le Conseil de développement dans l'élaboration d'une contribution (cf. partie le Conseil de développement : espace politique délimité et limité), le Conseil, toujours dans un souci d'autonomie n'a pas souhaité inclure les élus dans la conduite de sa démarche. On peut alors amener à se

demander dans quelle mesure celle-ci peut amener une réelle plus-value dans la prise en compte des travaux du Conseil de développement et notamment les matériaux produits durant les ateliers ? Le problème de la traduction des propositions formulées par le Conseil dans les politiques publiques reste donc pour le moment inchangé.

Nous pouvons également être amené à nous demander, en raison de la faible participation des membres si la démarche du Grand rendez-vous est amenée à devenir une « démarche type » pour le Conseil de développement.

La question de la pérennité de cette démarche est d'autant plus à poser si nous prenons en considération le fait que celle-ci repose principalement sur la présidente du Conseil. En effet, la présence d'une figure politique à la tête du Conseil a grandement aidé à concrétiser les ambitions de la démarche que ce soit par l'amélioration du dialogue avec les élus (et donc du portage politique) et par le large réseau d'acteurs que la présidente a pu mettre au profit tout au long de la démarche.

# CONCLUSION

---

Plus d'une année après la création de la Métropole de Lyon, nous ne pouvons toujours pas conjecturer sur les mutations qu'elle induit sur la participation citoyenne et les impacts que celle-ci a réellement eu sur la refonte de sa politique.

Toutefois, notre travail nous a permis d'identifier, en replaçant la création de la Métropole à la fois dans un contexte de mondialisation (compétition inter-urbaine entraînant un « retour du local » au premier plan) et à travers l'évolution des systèmes institutionnels qui, avec la loi MAPTAM, a vu l'affirmation des métropoles. Et par cette reconnaissance, la France et l'Etat acte enfin ce qui constitue l'un des changements majeurs du 21ème siècle : la métropolisation.

Ce contexte est important, car ces éléments constituent des pressions sur la création de cette collectivité locale inédite et la mise en oeuvre de son projet métropolitain. Ces éléments pèsent encore actuellement sur la réorganisation de l'administration métropolitaine et les limites que nous avons pu observer (réorganisation interne compliquée, assimilation des nouvelles compétences, recomposition des jeux d'acteurs entre la collectivité et l'échelon communale, difficultés de portage politique...) fournissent certains indices sur les évolutions à venir et le rôle que la participation citoyenne semble être amenée à remplir.

En effet, le phénomène de métropolisation est un bouleversement à l'échelle locale induit par un autre bouleversement d'échelle mondiale : celui de la mondialisation. Ce bouleversement conduit les pouvoirs publics à revoir leur organisation et à se doter d'instruments institutionnels permettant de s'adapter au processus de mondialisation. Et nous avons pu entrevoir que ce processus, au delà de son impact spatial, semble contribuer à une reconfiguration de l'ordre politique établi issu du 19ème siècle.

Gérard Collomb (président de la Métropole de Lyon), a projeté depuis déjà plus de 15 ans le territoire de la Métropole lyonnaise dans la compétition internationale et à voulu créer son projet de territoire en fonction de cette perspective. La création de la Métropole de Lyon, de par la reconnaissance que symbolise la loi MAPTAM du rôle des grandes métropoles françaises, constitue ainsi l'outil institutionnel souhaité et voulu pour aller dans le sens de ces ambitions. En effet, pour les pouvoirs politiques

« il aurait été pour notre pays une erreur funeste, que de rester à l'écart de ce mouvement »<sup>118</sup> Mais doter le territoire d'une plus grande capacité d'action par la mise en oeuvre d'une institution multi compétente, obligée de composer avec une multitude de compétences dont elle a désormais la charge nécessite de repenser « les modes de faire ».

Certes l'objectif affiché est de permettre à l'institution de se donner les moyens de ses ambitions internationales, mais la majorité des compétences dont elle dispose s'exercent pourtant à un niveau très local (insertion, politiques urbaines) et notamment les compétences sociales issues de la fusion avec l'ancien Conseil Général.

Nous avons également constater que cette nouvelle collectivité est le premier « échelon d'ampleur » en prise directe avec le citoyen (moins éloigné par exemple dans l'imagerie collective que le département ou la région). Et même si il y a encore un écart de perception entre « l'intérêt communautaire » par les citoyens et ce que la Métropole produit réellement par son action publique, celle-ci se doit réellement réinterroger la place occupée par la société civile dans l'élaboration et la mise en oeuvre de ses politiques publiques. De part son nouveau bouquet de compétences inédit dans les champs économique et surtout social, la nouvelle institution se doit de formaliser de nouveaux outils nécessaires à l'évolution de la fabrique de ses politiques publiques.

Cette reconfiguration est également poussée par la crise de confiance à l'égard du système représentatif et à un développement du discours et de la littérature autour d'un redéploiement de la démocratie locale.

Dans ce contexte, l'analyse des changements, à travers la place le prisme de la participation citoyenne dans l'organisation métropolitaine et l'évocation des évolutions ou des limites que pouvaient induire la mise en oeuvre de la nouvelle Métropole partait pertinente. Cette analyse complétée par celle du Conseil de développement, une instance de participation reconnue au sein du Grand Lyon, et la remise en question opérée en vue de sa nouvelle dimension métropolitaine nous a également permis d'illustrer que la participation citoyenne traverse une phase de transition. Nous avons également pu voir que cette remise en question s'opère non seulement par le bouleversement institutionnel mais par un contexte d'émergence de nouvelles formes d'implications civiques.

---

<sup>118</sup> *Pacte de Cohérence Territoriale*, Métropole de Lyon, 10 décembre 2015, 38 p.

Cette recherche de nouvelles méthodes de participation citoyenne, affichée notamment par la démarche du « Grand rendez-vous », semblent se diriger vers une acception plus large que la participation citoyenne traditionnelle (Cf. définition de notre cadre théorique).

Les nouvelles démarches mises en oeuvre ou souhaitée par les techniciens (du Service Participation et Implication Citoyenne notamment) et menées malgré l'absence de portage ou l'institution d'une véritable ligne politique, semblent relever d'avantage de l'implication civique, où l'engagement et les actions des citoyens (dans un prisme très large) sont d'avantage valorisés que dans les dispositifs institutionnels de concertation classiques

Si cette dynamique peut être identifiée dans d'autres collectivités territoriales, la Métropole de Lyon peut d'avantage être en mesure, en raison de son panel large de compétences, de valoriser politiquement la participation citoyenne au-delà de son champ d'intervention classique qu'est la concertation sur les projets d'aménagement. L'institution métropolitaine est en capacité de mettre en œuvre un système de gouvernance innovant, ouvrant la participation citoyenne à de nouveaux champs de compétences tels que l'économie et le social.

La démarche du « Grand rendez-vous de la Métropole » semble ouvrir la brèche. Celle-ci est un véritable ensemblier d'acteurs qui dépasse les réalités sectorielles de l'ancien Grand Lyon et du Conseil Général et s'est donné l'ambition de montrer en quoi le projet de la Métropole est un projet innovant. Dans ses ambitions et sa thématique, nous pouvons dire qu'il symbolise à la fois une transition vers un Conseil de développement métropolitain et le passage du Grand Lyon à la Métropole en se donnant l'ambition de penser de nouvelles modalités de l'action publique et de développer de nouveaux formats plus adaptés.

Nous avons délibérément choisi d'aborder la démarche du Grand rendez-vous car, d'une part, elle illustre bien une manière de penser globalement la stratégie de territoire et d'autre part parce que la thématique de cette première édition est un thème phare pour l'identité que veut se donner la nouvelle institution et correspond aux promesses de campagne de Gérard Collomb qui a pris l'exemple de cette

thématique transversale pour monter en quoi la Métropole représentait un renouveau institutionnel.

La démarche du « Grand rendez-vous de la Métropole » s'est donc donnée pour ambition d'amorcer un renouveau de la participation et de l'action publique. Elle vient en quelque sorte concrétiser et justifier le projet métropolitain en incarnant le nouveau projet de territoire qui avait alors été intégré au projet de la nouvelle institution.

Toute la difficulté et la complexité de cette démarche, c'est qu'elle interpelle à la fois la nouvelle collectivité en proposant un renouveau de la pensée de l'action publique avec une approche globale d'une thématique transversale qui transcende les approches traditionnellement sectorielles de l'institution, mais elle interpelle aussi, de part sa dimension territoriale son projet de territoire.

Sa complexité réside donc dans les deux échelles auxquelles elle se place : le territoire et la Métropole (au sens institutionnel). Elle expérimente un renouveau dans la pensée de l'action publique incarnée par la genèse de la nouvelle institution et représente le dessein métropolitain du président de la communauté urbaine.

La démarche se place aussi dans un renouveau de la pensée de la participation citoyenne en investissant l'ensemble du territoire métropolitain et en tentant de s'affranchir des formats classiques de la participation institutionnalisée du Grand Lyon pour expérimenter de nouveaux modes de faire et capter de nouveaux publics.

De ces deux grandes ambitions affichées par le « Grand rendez vous », il à l'heure où nous écrivons ces lignes tout à fait impossible d'en observer les retombées objectives, notamment sur la mise en lien des acteurs qui s'est opérée durant la phase des ateliers. La démarche n'est d'une part pas terminée et d'autre part, les effets produits sont de l'ordre de l'intangible et échappent aux critères habituels d'évaluation des politiques publiques. En effet, ils ne sont pas mesurables ou quantifiables par des indicateurs traditionnels (indicateur de performance des administrations ou indicateur de gestion par exemple). La démarche, de part l'intérêt qu'un certains nombres d'acteurs lui portent (600 participants extérieurs durant la phase des ateliers et déjà plus de 70 initiatives souhaitant être présentes à l'évènement), a sans doute impulsé légèrement un certain dynamisme territorial, mais les effets produits sont donc pour le moment invisibles.

Il est également encore compliqué de mesurer les impacts à la fois sur la politique de participation citoyenne, sur les « modes de faire » du Conseil de développement (pérennité la démarche ?), et sur le niveau d'acculturation de l'institution aux nouvelles manières dont celle-ci peut considérer l'élaboration et la mise en oeuvre de ses politiques publiques.

Cependant, nous allons tout de même émettre quelques hypothèses sur les retombées de la démarche à la fois dans ce qu'elle a pu apporter de nouveau, ce qu'elle a pu impulser mais également dans ces limites. Nous allons pour cela utiliser trois niveaux : **L'échelle du territoire, l'échelle de l'institution et l'échelle de la participation citoyenne.**

**A l'échelle du territoire**, on peut d'abord dire que la démarche a su impulser la création de liens entre les acteurs, ce qui a permis de flécher les besoins et de mettre en avant les initiatives du territoire. Celle-ci a donc nourri une certaine dynamique territoriale entre les acteurs, ce qui n'est pas vain. Elle a aussi, mais cela reste de l'ordre du symbolique, de par sa dimension territoriale symboliser le projet métropolitain.

**à l'échelle de l'institution** nous pouvons supposer que le bilan sera en demi-teinte. Si la thématique de la démarche est en lien direct avec les nouvelles compétences de la Métropole, le champs de l'emploi faisant ainsi le pont entre les politiques de développement économique (compétences de l'ancienne communauté urbaine) et le champs de l'insertion (compétences de l'ancien Conseil Général), elle n'a pas encore réussi à créer un véritable électrochoc. Les services ont été agrégés à la démarche mais il est encore difficile de savoir si elle a pu créer de la transversalité entre les services. Ce n'est en effet qu'une première édition dans le contexte de la création d'une toute nouvelle institution, nous ne sommes donc encore qu'aux prémices d'une nouvelle manière de penser l'action publique de manière transversale.

Nous pouvons également mettre en regard les ambitions portées pour le projet et les moyens finalement mis en oeuvre pour sa conduite. Cette démarche montre ainsi les limites de la nouvelle institution pour faire face à tous les (nouveaux) projets de territoire qu'elle a à mener. Au regard des ambitions d'une démarche tripartite à la fois portée par la CdD, l'exécutif et l'administration métropolitaine, on peut

considérer, même si la démarche n'est pas encore arrivée à son terme, que celle-ci a trouvé sur son chemin peu de relais politiques.

Gérard Collomb sera présent à l'évènement et l'administration métropolitaine est très présente pour aider à son organisation et à son succès, mais nous avons pu voir que cette logique basée sur l'évènementiel a ses limites. L'administration voit dans le relatif succès de la démarche une opportunité de mettre en visibilité le succès de la Métropole et son côté « accessible et innovant ». Mais on peut se demander quelles seront les suites, quelle prise en compte de tout le travail effectué ? La dynamique de la démarche va-t-elle se poursuivre sur le long terme ou bien tout va retomber à l'issue de l'évènement. Ces questions restent donc pour l'instant à l'état d'hypothèses.

**A l'échelle de la participation citoyenne**, de toute évidence, le « Grand rendez-vous » s'est donné l'ambition d'en renouveler les approches. Le renouvellement du Conseil a forcé la main sur la diversité des acteurs qui le compose permettant ainsi d'apporter une nouvelle « fraîcheur » dans la question de sa représentation (Cf. le complexe de représentation soulevé dans la partie 3) et les ateliers sur le territoire ont réussi l'objectif d'associer un certain nombre d'acteurs très divers (association, citoyen, entreprises, acteurs institutionnels) qui ne s'investissent habituellement pas dans le débat public.

Pour autant ce nouveau format a déjà montré ses limites, notamment en interne, par rapport au mode de travail traditionnel du Conseil. C'était pourtant LA démarche de l'année et la quasi totalité du travail du Conseil était tourné autour du « Grand rendez-vous », mais les membres ne se sont, absolument pas, à l'exception du traditionnel « noyau dur » retrouvé dans la démarche et n'y ont par conséquent montré qu'un très faible intérêt. Malgré de nouveaux outils de communication et de diffusion de l'information mis à leur disposition (site internet, Extranet), les nouveaux formats de travail, le rythme effréné de réunions et d'ateliers ainsi que la multiplicité des thématiques abordées ne leur ont en effet pas permis de s'impliquer dans de bonnes dispositions, les réduisant en quelque sorte à n'être que de simples « spectateurs ». La question de la participation citoyenne au sein d'une instance comme le Conseil de développement se révèle être toujours problématique.

**Il est donc encore trop tôt pour affirmer qu'il s'agit d'un réel changement de cap et que la participation citoyenne constituera un politique métropolitaine transversale. Le contexte de transition actuelle et la pression qui pèse sur les élus et l'administration en termes de résultat par rapport aux changements apportés par la Métropole constitue tout de même une période favorable à l'expérimentation puisque le système de gouvernance n'est pas encore stabilisé : il faut reconstruire un récit commun ; c'est le passage d'un système de ville à un autre.**

**Dans cette période de transition réside donc bien une fenêtre d'opportunité pour le développement d'une politique de participation nouvelle, davantage axée sur des logiques d'implication civique mobilisant à la fois les acteurs de la société civile organisée et cherchant à un inclure le plus grand nombre de citoyens métropolitains.**

# BIBLIOGRAPHIE

---

## OUVRAGES :

Badie B., *La fin des territoires, essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Coll. L'espace du politique, Fayard, 1995, p. 13.

Goffmann E., *La Mise en scène de la vie quotidienne*, t. 2 Les Relations en public, Éditions de Minuit, coll. « Le Sens Commun », 1973, p.35-42.

Gourgues G., *Les politiques de démocratie participative*, Libre cours politique, Presses Universitaires de Grenoble, 2013, 148 p.

March J. et Simon H., *Les organisations. Problèmes psychosociologiques*, Dunod, 1999, p.66-72

Merrien F-X., *L'État-providence*, Presses Universitaires de France « Que sais-je ? », 2007, p. 80-99.

Reigner H., Brenac T., Hernandez F., *Nouvelles idéologies urbaines : dictionnaire critique de la ville mobile, verte et sûre*, Presses universitaires de Rennes, 2013, p. 100-128.

Veltz P., *Mondialisation, Villes et Territoires*, PUF, 2e Édition revue et corrigée, 2005, 288 p.

Veltz P., « Chapitre 1. Mondialisation : opportunités urbaines ? », *Regards sur la Terre 2010*, Presses de Sciences Po « Annuels », 2010, p. 80-89.

## CHAPITRE D'OUVRAGES :

Faure A. et Teillet P., « La durabilité urbaine au travers des C2D : une démocratie d'agglomération recomposée ou réenchantée ? », in Béal V. et Pinson G. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Dynamiques métropolitaines, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2011, p. 213-231.

Jouve B., Lefèvre C., « Métropoles confisquées : élites économiques et grands élus aux commandes », in Da Cunha A., Knoepfel P., Leresche J.-P., Nahrath S. (éd.), *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2005, p. 405-424.

## RAPPORTS, ETUDES :

CERTU Lyon, *Dix ans de Conseils de développement, la société civile en mouvement*, 2010, 95 p.

Polère C., *La ville juste, un objectif qui réinterroge les politiques des métropoles*, Direction de la Prospective et du Dialogue Public, Métropole de Lyon, 2016, 33 p.

Forum Européen de la Jeunesse 2002, *Position sur l'apprentissage pour la Citoyenneté Active*, Adopté en Conseil des Membres, Bruxelles 26-27 avril 2002, 20 p.

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, *rapport de l'OCDE*, 2014, 120 p.

Étude d'impact de la Loi pour la Modernisation de l'Action publique et l'Affirmation des Métropoles, juin 2014, p. 2-28, URL : <http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl12-495-ei/pjl12-495-ei.pdf>

## ARTICLES :

Bourdieu P., « Esprits d'Etat, Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, mars 1993 (Vol 96-97), p. 49-62.

Druelle-Korn C., « Diktat des « corps intermédiaires » ? », *Archive le Monde*, 2012, 6 p.

A. L., « Vers une Métropole de l'innovation sociale », (Interview de Gérard Collomb, président de la Métropole de Lyon), *Hors-Série revue Urbanisme*, Décembre 2015, N°55, p.20-22.

Jouve B., « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue Française De Science Politique*, Vol. 55, 2005, p.317-337

Le Galès P., « Recomposition de l'État et territoire : l'État régulateur, une révolution démocratique en marche ? », *AFSP*, 2005. 12 p.

Lefebvre R., Revel M., « La difficile mise en démocratie des communautés urbaines. Approche comparée de l'institutionnalisation des Conseils de développement des agglomérations de Lille et Nancy », *AFSP, ST n°12, La démocratie locale en débats*, Grenoble, 2009, 22 p.

Lorrain D., « Capitalismes urbains, des modèles européens en compétition », *L'année de la régulation*, n°6, 2002, p. 210-240.

Paulré B., « Finance et accumulations dans le capitalisme post-industriel », *Multitudes* 1, 2008 (n° 32), p. 77-89.

Pinson G., « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Métropoles*, n°7, 2010. p.2

Sassen S., « Villes entre vieilles frontières et nouvelles clôtures du capital », *Multitudes* 4, 2010 (n° 43), p. 50-59.

## ARTICLES EN LIGNE :

Béal V. et Rousseau M., « Néolibéraliser la ville fordiste », *Métropoles*, 4, 2008, mis en ligne le 12 décembre 2008, URL : <http://metropoles.revues.org/3502>

Besson R., « Comprendre les transformations des villes « post-fordistes » : l'apport de la thèse du capitalisme cognitif », *HAL Sciences de l'homme et de la société*, 2010, URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00520186/>

Blanc M., « La gouvernance participative et la rénovation urbaine en France et en Allemagne », *Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville (ORIV)*, 2013, URL : [www.oriv.org/wp-content/uploads/article\\_m\\_blanc\\_gouvernance\\_participative\\_france\\_allemande](http://www.oriv.org/wp-content/uploads/article_m_blanc_gouvernance_participative_france_allemande)

Dormois R., « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines », *Métropoles*, 12 décembre 2008, URL : <http://metropoles.revues.org/3122>

Grosdemouge P., « Participation, empowerment, activation, contribution : points de repères », *Millénaire* 3, 31 mai 2015, URL : [www.millenaire3.com/ressources/participation-empowerment-activation-contribution-points-de-reperes](http://www.millenaire3.com/ressources/participation-empowerment-activation-contribution-points-de-reperes)

Kirszbaum T., « vers un empowerment à la française ? », *laviedesidees.fr*, 2013, URL : [www.laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html](http://www.laviedesidees.fr/Vers-un-empowerment-a-la-francaise.html)

Lorrain D., « La Ville et les marchés, ce qui change au début du 21ème siècle », *EspacesTemps.net*, 24 juin 2013, URL : <http://www.espacestemp.net/articles/la-ville-et-les-marchés-ce-qui-change-au-debut-du-21e-siecle.html>

Zaragori Q., « Les conditions de l'empowerment », interview de Marie Preau professeure en psychologie sociale, *Millénaire3*, 02 juillet 2014, URL : [www.millenaire3.com/interview/2014/les-conditions-de-l-empowerment](http://www.millenaire3.com/interview/2014/les-conditions-de-l-empowerment)

## **MEMOIRES :**

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

Keller S. « 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 », mémoire de Master 2, Science Po, 2013, p.99-110

Jacquin L. « Evolution de la participation citoyenne au Grand Lyon », Master 2, Science Po, 2014, 124 p.

Colombeau J., « *Quatre-vingts auvergnats prêts à sauver Clermont* » Le Conseil de développement du Grand Clermont : révélateur d'un régime urbain présumé, auteur d'un récit métropolitain mondialisé », mémoire de Master 2, Science Po, 2013, 130 p.

## **DOCUMENTS RELATIFS A LA METROPOLE ET AU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DE LA METROPOLE DE LYON :**

« *Quel Conseil de développement pour la Métropole de Lyon ?* », Contribution du Conseil de développement, 2014, 25 p.

*Guide du Conseil de développement*, Métropole de Lyon, Service Participation et Implications Citoyennes, 2015, 20 p.

*Métropole de Lyon et participation citoyenne, éléments de propositions*, Métropole de Lyon, Service Participation et Implications Citoyennes, Novembre 2014, 30 p.

*Pacte de Cohérence Territoriale*, Métropole de Lyon, 10 décembre 2015, 38 p.

Flyer de la démarche du « Grand rendez-vous de la Métropole », Service Participation et Implications Citoyennes, 2015, 4 p.

## **TEXTES LEGISLATIFS :**

Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995 (LOADT).

Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999 (LOADDT).

Loi du 16 décembre 2010 de Réforme des Collectivités Territoriales.

# ANNEXE

---

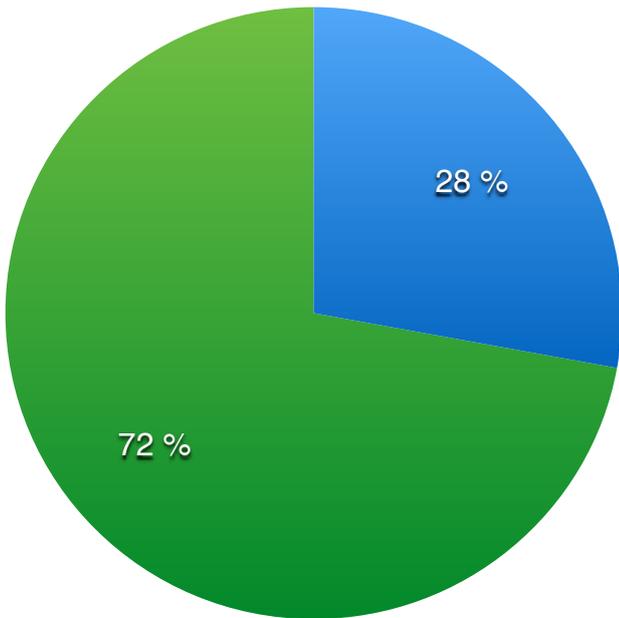
## Annexe I :

La participation des membres du Conseil de développement aux ateliers du Grand rendez-vous.

## ANNEXE I : La participation des membres du Conseil de développement aux ateliers du Grand rendez-vous

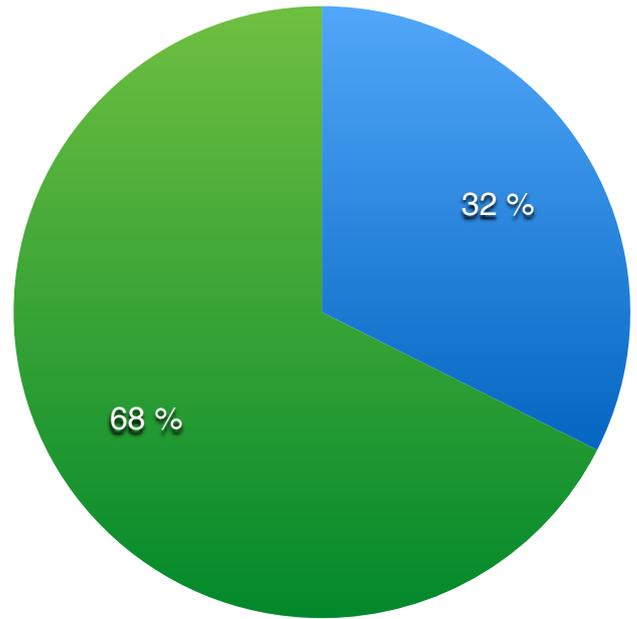
Réalisation personnelle à partir des listes de présences aux ateliers du Grand rendez-vous

Participants à l'atelier Entreprises et Numérique (NVQ1) (79 participants)



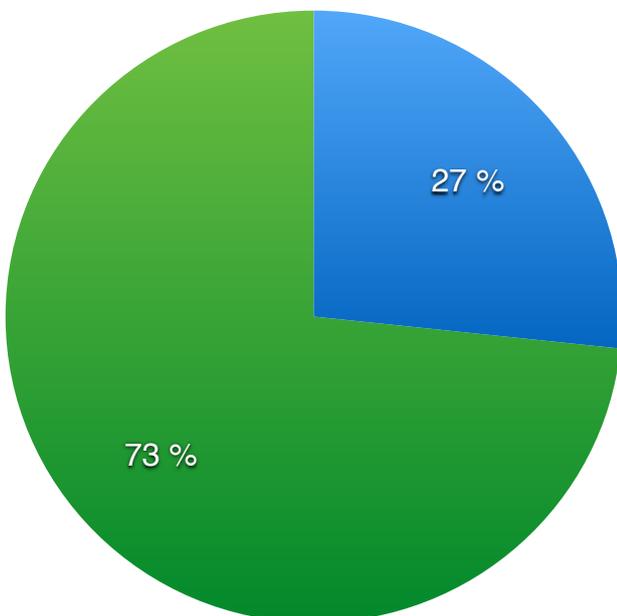
● Membres du Conseil de développement  
● Participants extérieurs

Participants à l'atelier Entrepreneuriat et création culturelle (ACC1) (42 participants)



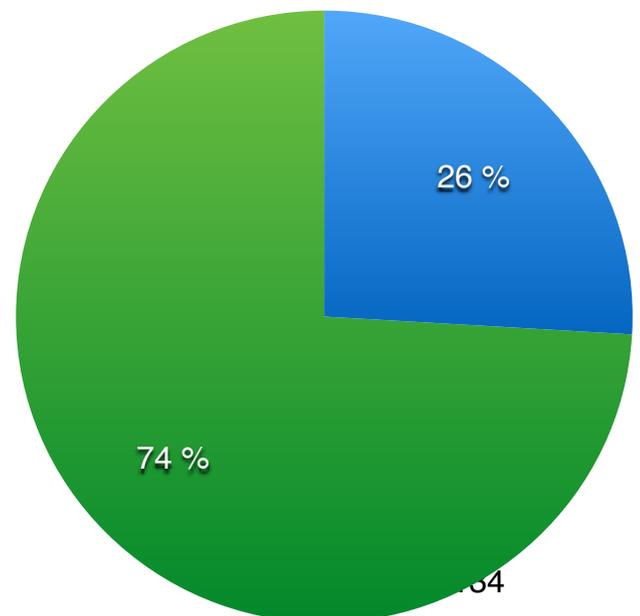
● Membres du Conseil de développement  
● Participants extérieurs

Participants à l'atelier Organisation des filières emplois blancs et gérontologiques (EBV2) (60 participants)



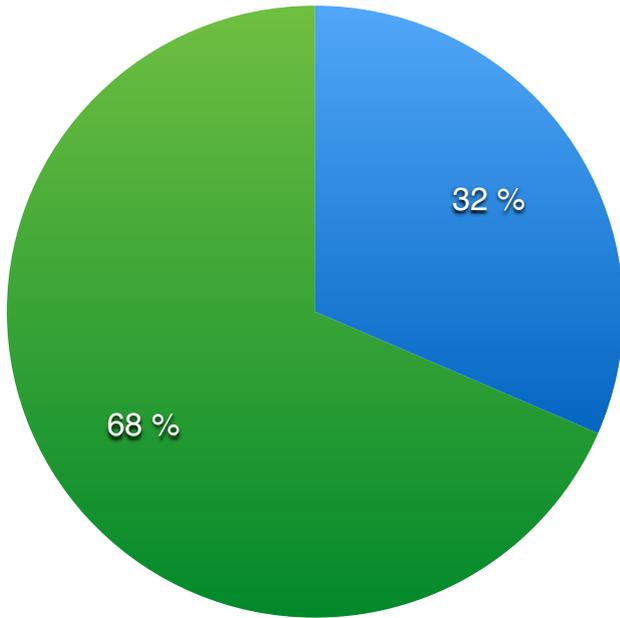
● Membres du Conseil de développement  
● Participants extérieurs

Participants à l'atelier Généraliser les 3R : réparer, réemployer, recycler (EVC2) (81 participants)



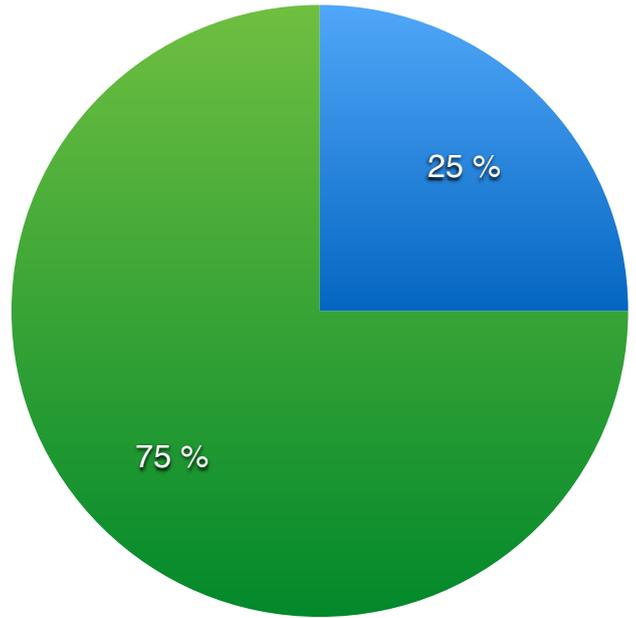
● Membres du Conseil de développement  
● Participants extérieurs

Participants à l'atelier Réduire les fractures numériques (NVQ2) (75 participants)



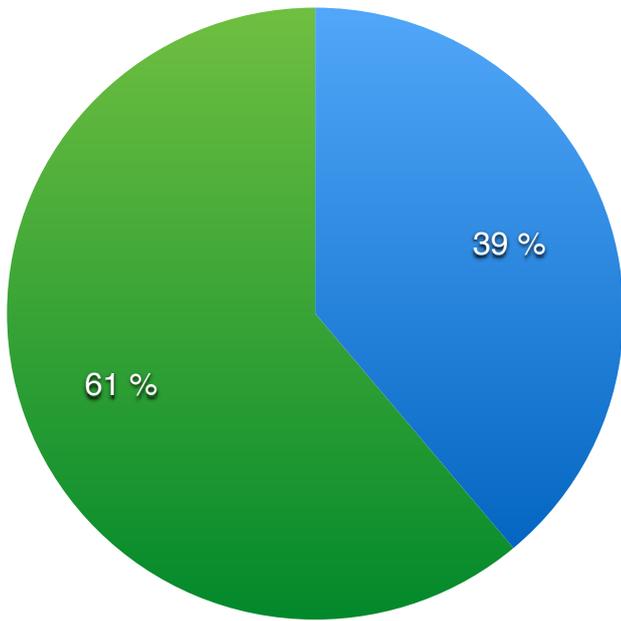
- Membres du Conseil de développement
- Participants extérieurs

Participants à l'atelier Cultures urbaines (ACC3) (80 participants)



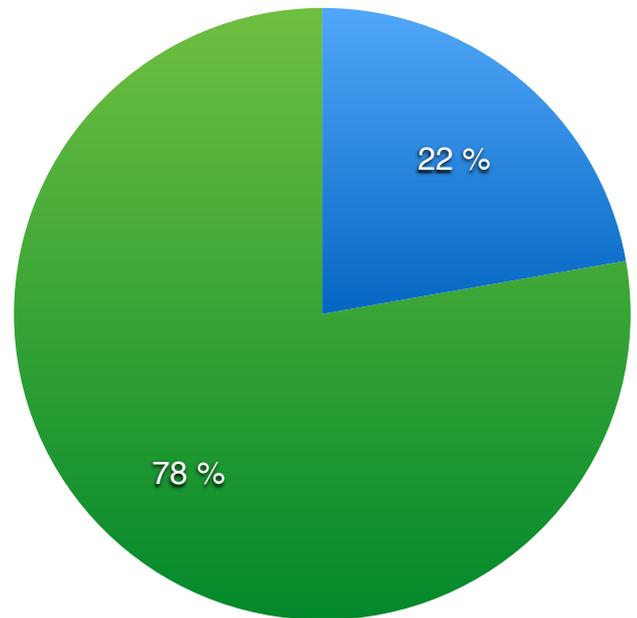
- Membres du Conseil de développement
- Participants extérieurs

Participants à l'atelier E-Santé (NVQ3) (36 participants)



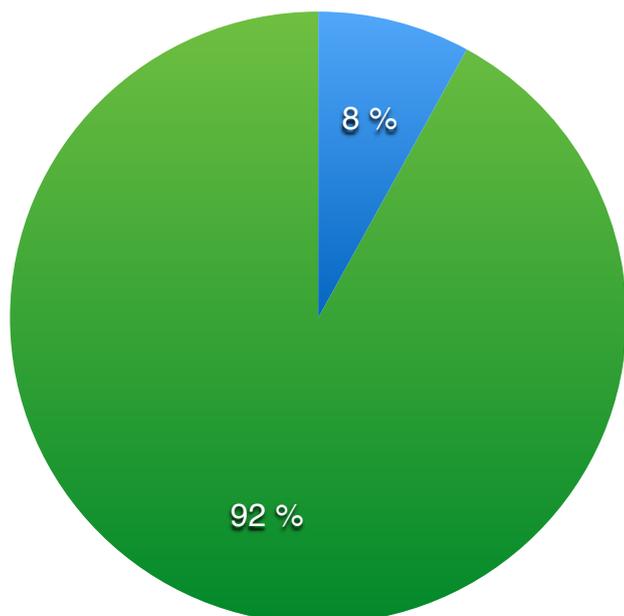
- Membres du Conseil de développement
- Participants extérieurs

Participants à l'atelier Formation (45 participants)



- Membres du Conseil de développement
- Participants extérieurs

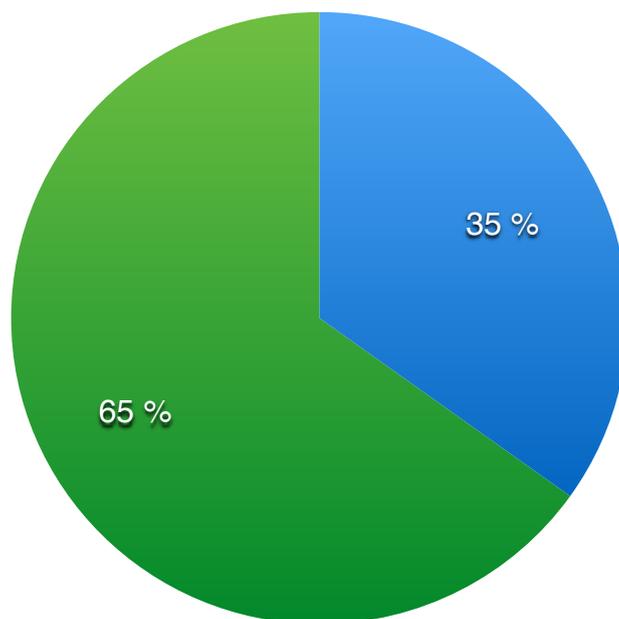
Participants à l'atelier Jeunes  
(45 participants)



- Membres du Conseil de développement
- Participants extérieurs

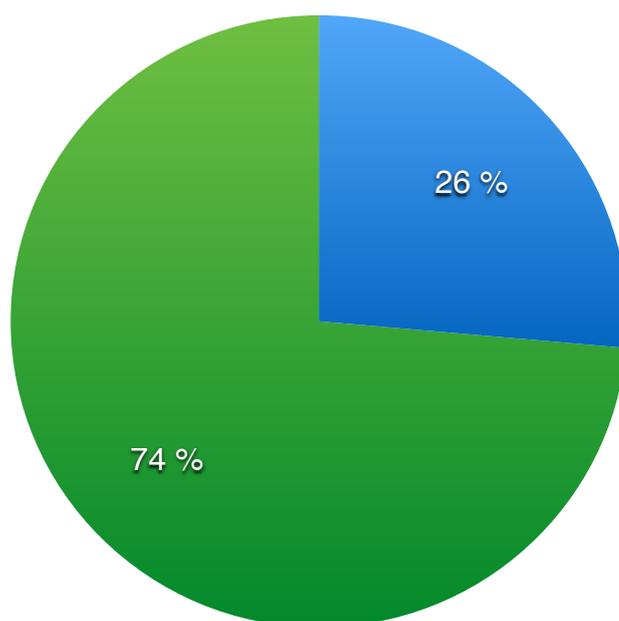
Il est cependant important de noter que cet atelier était réservé aux moins de 25 ans. L'âge moyen des membres du Conseil de développement étant bien plus élevé, il est donc normal que le pourcentage soit si faible.

Participants à l'atelier Industries en transition (EVC3) (42 participants)



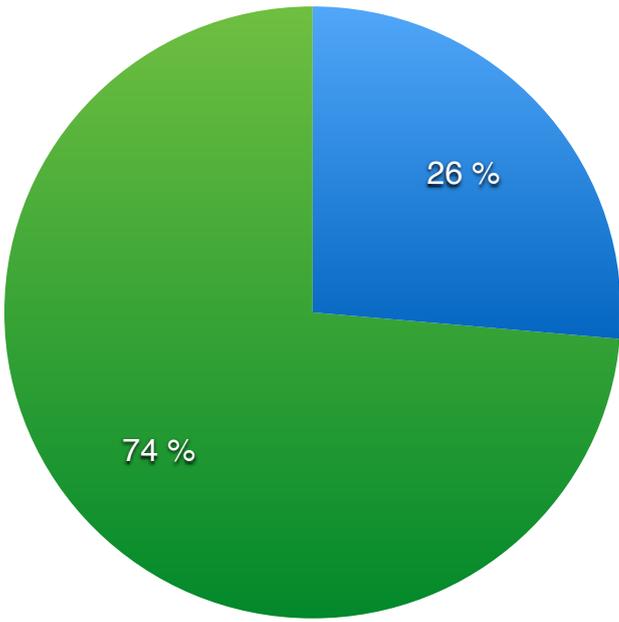
- Membres du Conseil de développement
- Participants extérieurs

Participants à l'atelier Faire rentrer le numérique dans la vie et la filière des personnes en perte d'autonomie (EBV3) (72 participants)



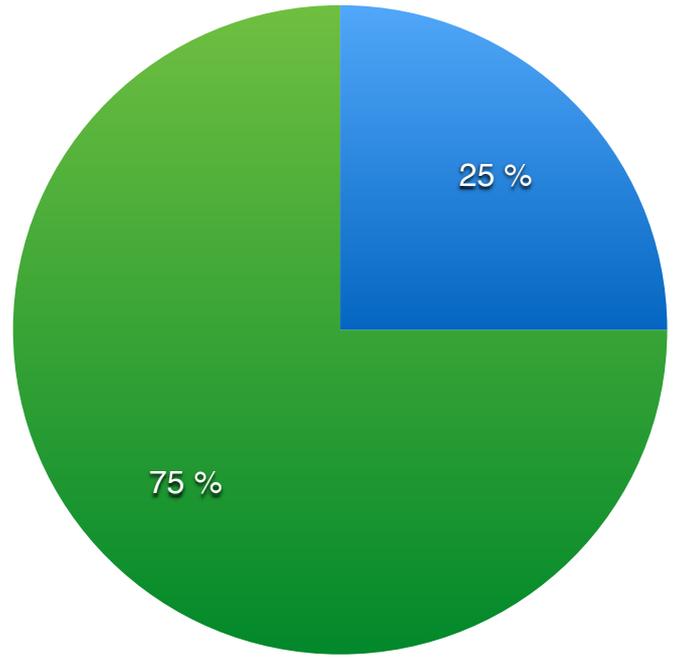
- Membres du Conseil de développement
- Participants extérieurs

Pourcentage de participation des membres sur l'ensemble des ateliers (755 participants)



- Membres du Conseil de développement
- Participants extérieurs

Participation des membres aux ateliers du Grand rendez vous



- Membres ayant participé à au moins un des ateliers
- Membres n'ayant participé à aucun des ateliers