

DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

Actes de la table-ronde du 28 novembre 2000

GROUPE DE TRAVAIL
INFORMATION

ÉLU, OUTILS
méthodes

HABITANTS

CONCERNANT
CONCERNANT

PROJET DE TERRITOIRE

CONSULTATION

MAI

USAGE

EC

OCIA

Démocratie participative et aménagement régional

Construire un projet de territoire :
quelles méthodes et quels outils
pour impliquer tous les acteurs

Actes de la table-ronde du 28 novembre 2000

Dossier préparé par : Paul Lecroart et Laurent Perrin, chargés d'études
avec le concours de Marie-Laure Balland, stagiaire

Groupe de travail IAURIF composé de :

Sandrine Bittler-Barreiro, Christine Corbillé, Elisabeth Faguer, Ludovic Faytre, Philippe Louchard,
Pierre-Marie Tricaud, Anne-Marie Roméra

Maquette : Sylvie Castano

Contact e-mail : monique.chevrier@iaurif.org

Direction d'étude : François Dugény et Gérard Lacoste, directeurs généraux-adjoints de l'IAURIF.
Directeur général : Jean-Pierre Dufay

MAI

Sommaire

USAGE

EC

OCIA

ICIL

RNF DE

Préambule	1
Introduction	3
Liste des participants	5
1 «Morceaux choisis»	7
2 Transcription de la table-ronde	17
Ouverture de la séance	19
Introduction du thème	23
Démarches et méthodes lyonnaises	25
Dix ans de Comités consultatifs d'urbanisme dans le Grand Lyon	25
Millénaire 3 : la société civile, actrice d'un projet d'agglomération ?	29
Discussion : le point de vue d'une journaliste	32
Des outils pour débattre et susciter le changement	39
L'Audit des acteurs locaux concernés	39
Communiquer et concerter sur un schéma directeur. L'exemple de Rouen-Elbeuf	44
La vidéo, un outil pour restituer la parole des habitants. L'expérience de Bobigny	47
Discussion : le point de vue d'un sociologue	51
Débat général	55
Synthèse de la matinée	67
Annexes	73
Document préparatoire à la table ronde	75
«Forum» : contributions écrites au débat	91

FORMA

Préambule

L'IAURIF a organisé le 28 novembre 2000, une table-ronde intitulée : «Construire un projet de territoire : quelles méthodes et quels outils pour impliquer tous les acteurs ?». Elle s'inscrit dans le cadre d'une réflexion sur la démocratie participative et l'aménagement régional de l'Ile-de-France.

Cette deuxième table-ronde a proposé une variété d'éclairages sur ces questions au travers de cinq expériences.

En première partie, deux démarches portées par la Communauté urbaine de Lyon :

- les Comités consultatifs d'urbanisme (CCU) : 10 ans de débats sur des politiques d'agglomération. L'occasion d'un bilan ;
- Millénaire 3 : un processus participatif pour l'élaboration du projet de développement de la métropole lyonnaise.

En seconde partie, trois interventions centrées sur des outils qui peuvent faciliter le débat et susciter le changement des pratiques :

- l'audit des Acteurs locaux concernés (ALC) : un outil de prospective pour révéler et accorder les représentations des acteurs «influents» d'un territoire ;
- l'animation du débat et la communication institutionnelle sur un projet complexe : leçons du schéma directeur de Rouen-Elbeuf ;
- l'enquête qualitative vidéo, un outil pour donner la parole aux habitants : l'expérience de Bobigny.

FORMATION USAGER

Introduction

La table-ronde a donné lieu à des présentations et des témoignages riches, passionnés à l'occasion, parfois contradictoires, en dépit d'un temps de débat trop court, de l'avis général.

Au cours de la discussion, certaines questions abordées lors de la première table-ronde⁽¹⁾ sont revenues, souvent sous un angle différent : la recherche du consensus comme finalité de la participation ; l'idée que l'expression du conflit serait inséparable de la concertation ; le «choix» des personnes avec qui l'on se concerta ; la difficulté d'impliquer les citoyens sur un projet de grand territoire ; le coût de la concertation, considéré comme minime au regard de ce qu'elle peut apporter ; etc.

De nouvelles questions sont apparues : la «construction de la confiance» ; la durée et l'écoute en tant qu'outils de la concertation ; la prise en compte de «l'émotionnel» dans une démarche participative ; le risque de confusion entre «participation» et «management public» ; l'idée que la participation remet souvent en cause l'organisation de la maîtrise d'ouvrage ; l'évolution qu'elle induit dans le positionnement des élus, des techniciens, des associatifs ; le rôle des médias, etc.

Certaines de ces questions mériteront d'être approfondies dans les prochains mois, en particulier : comment articuler au mieux les différentes échelles de participation (le quartier, la commune, la communauté, la région...) ?

(1) Cf. Démocratie participative et aménagement régional. Actes de la table-ronde du 27 avril 2000. IAURIF, août 2000.

Comment rendre lisible la maîtrise d'ouvrage sur des territoires institutionnellement complexes ?
Comment pérenniser une démarche participative sans la dénaturer ?

Comment travailler avec les médias et tirer parti des nouvelles technologies ?

L'ensemble de la table-ronde a fait l'objet d'une transcription in extenso dans ces actes. Pour permettre une lecture plus synthétique, des « morceaux choisis » ont été extraits ; précédés d'un commentaire et classés par thèmes, ils constituent une grille d'interprétation de la séance.

En annexe de ce document, on trouvera des éléments utiles à la compréhension des exposés et des débats :

- une présentation des cinq expériences étudiées (monographies et synthèse) ;
- des contributions libres de participants qui ont souhaité apporter par écrit un complément ou un contrepoint aux points de vue exprimés lors de cette table-ronde. Nous les en remercions.

Liste des participants à la table-ronde

Prénom	Nom	Fonction	Organisme
Marc	AMBROISE-RENDU	Vice-Président	Association ADA 13
Jean	AUDOIN	PDG	Innovapresse & Communication
Marie-Laure	BALLAND	Étudiante en urbanisme (stagiaire)	IAURIF - Division Aménagement de l'espace
Martine	BARTOLOMEI	Consultante Paris Rive Gauche	PTYX
Christophe	BAYLE	Architecte	SEMAPA
Francis	BEAUCIRE	Professeur	Université de Cergy-Pontoise
Marion	BENOIST	Stagiaire	IAURIF - Division Aménagement de l'espace
Geneviève	BERNANOS	Chargée de mission	Conseil Régional d'Île-de-France - Direction Aménagement, ville et transports
Joseph	BERTHET	Directeur	IAURIF - Division Transports et infrastructures
Sandrine	BITTLER-BARREIRO	Chargée d'études	IAURIF - Division Aménagement et développement territorial
Jean-Paul	BLAIS	Chargé de mission	Plan Urbanisme, Construction Architecture, Ministère de l'Équipement
Hervé	BLUMENFELD	Chargé d'études	IAURIF - Division Aménagement de l'espace
Élisabeth	BORDES-PAGES	Chargée d'études	IAURIF - Division Aménagement de l'espace
Catherine	BRAMAT	Chargée de Communication	IAURIF
François	BREGNAC	Directeur	Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise
Pierre	BROSSON	Délégué à la démocratie locale	Mairie d'Issy-les-Moulineaux
Gilbert	CARRERE	Préfet	Garant de la concertation Paris Rive Gauche
Claude	CHARDONNET	Consultante	C et S Conseils
Christian	COLLIN	Architecte	Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement des Hauts-de-Seine
Myriam	CONSTANTIN	Conseillère régionale	Conseil Régional d'Île-de-France
Christine	CORBILLE	Chargée d'études	IAURIF - Division Démographie, habitat, équipement et gestion locale
Yves	DE LAGAUSIE	Directeur	Urbaforum
Agnès	DEFOSSE	Chargée de Mission	Conseil Régional d'Île-de-France - Direction Aménagement, ville et transports
Céline	DEPIERRE	Étudiante en urbanisme (stagiaire)	Conseil Régional d'Île-de-France - Direction Aménagement, ville et transports
Bernard	DEVEZ	Directeur	IDBD Consultance
Nathalie	DORVILLE	Représentante	Association Droits du piéton
Jean-Louis	DUBOIS	Chargé d'études	IAURIF - Division Aménagement de l'espace
Jean-Pierre	DUFAY	Directeur général	IAURIF
François	DUGENY	Directeur général adjoint	IAURIF
Jean-Charles	ELEB	Directeur associé	Campana-Eleb Communication
Cécile	ELIE	Journaliste	Innovapresse & Communication
Barbara	FABOZZI	Stagiaire	IAURIF - Division Aménagement de l'espace
Élisabeth	FAGUER	Chargée d'études	IAURIF - Division Aménagement et développement territorial
Yann	FRADIN	Directeur	Association Espaces
Christian	GARNIER	Professeur	Ecole d'architecture de Paris - La Villette
Claude	GAUDRIALT	Directeur	IAURIF - Division Économie et développement local
Vincent	GOLLAIN	Chargé d'études	IAURIF - Division Économie et développement local
Georges	GONTCHAROFF	Journaliste	Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS)
Fabienne	GOUX-BAUDIMENT	Directrice	proGective

FORMATION

USAGER

ENTRE

Agnès	GRANDOU	Secrétaire générale	Syndicat mixte pour le Schéma directeur de l'agglomération Rouen-Elbeuf
Abel	GUGGENHEIM	Membre	Mouvement de Défense de la Bicyclette
Armel	HUET	Professeur	LARES-Université de Rennes 2
Remi	KOLTIRINE	Architecte - Urbaniste	Commissaire-enquêteur
Gérard	KOURLAUD	Maire-adjoint	Mairie de Bobigny (Ville et quartiers, Citoyenneté)
Anne	KUNVARI	Journaliste	
Gérard	LACOSTE	Directeur général adjoint	IAURIF
Catherine	LADET	Membre-salariée	Association «Robins des Villes»
Gérard	LAMARCHE	Directeur	Direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France -Mission Massy-Saclay
Nicolas	LARUELLE	Chargé d'études	IAURIF - Division Aménagement et développement territorial
Paul	LECROART	Chargé d'études	IAURIF - Division Aménagement de l'espace
Hervé	LEROLLE	Chargé d'études	IAURIF - Division Aménagement et développement territorial
Isabelle	LOPEZ	Membre du bureau	Association Ecologie pour Paris
Philippe	LOUCHART	Chargé d'études	IAURIF - Division Démographie, habitat, équipement et gestion locale
Andréa	LUNA-GRANPERRIN	Directrice	Syndicat d'agglomération nouvelle d'Évry (Observatoire urbain)
Patrick	LUSSON	Responsable	Mission Prospective et stratégie d'agglomération du Grand Lyon
Philippe	MIRENOWITZ	Directeur	Gerpa (Groupe d'études, ressources, prospective, aménagement)
Philippe	MONTILLET	Directeur général adjoint	IAURIF - Mission information documentation Multimédia
Muriel	NAUDIN	Chargée d'études	IAURIF - Division Aménagement de l'espace
Danièle	NAVARRE	Chargée d'études	IAURIF - Division Transports et infrastructures
Jean-Pascal	NOBILEAU	Chargé de Mission	Conseil Régional d'Ile-de-France
Laurent	PERRIN	Chargé d'études	IAURIF - Division Aménagement de l'espace
Armelle	POIDEVIN	Présidente	Association Rue de l'avenir
Christiane	RAULT	Chargée d'études	IAURIF - Médiathèque
Dominique	RIOU	Chargé d'études	IAURIF - Division Transports et infrastructures
Jean	ROBERT	Membre de la section Prospective	Conseil économique et social régional d'Ile-de-France
Anne-Marie	ROMERA	Chargée d'études	IAURIF - Division Économie et développement local
Augustin	ROSSI	Sociologue	Conseil Général de l'Essonne
Yvane	ROUX	Étudiante en urbanisme	Université Paris X - Nanterre
Victor	SAID	Chargé d'études	IAURIF - Division Aménagement et développement territorial
Bernard	SALLET	Sociologue consultant	
Hélène	SALLET LAVOREL	Chargée d'études	IAURIF - Division Démographie, habitat, équipement et gestion locale
Paul	SCHERRER	Président	Union des Comités d'intérêts locaux (UCIL, Grand Lyon)
Odile	STASSINET	Déléguée du 13 ^{ème}	Association SOS PARIS
Arlindo	STEFANI	Anthropologue urbain	Culture vivante
Luc	STEPHAN	Urbaniste	Consultant en communication urbaine
Emilio	TEMPIA	Chargé de mission	Direction Régionale de l'Équipement d'Ile-de-France
Pierre-Marie	TRICAUD	Chargé d'études	IAURIF - Division Aménagement de l'espace
Nathalie	VARENNE	Chargée de mission	Conseil Régional d'Ile-de-France - Direction Aménagement, ville et transports
Jean-François	VIVIEN	Chargé d'études	IAURIF - Division Aménagement de l'espace
Nathalie	WEINSTEIN	Chargée de mission	Conseil Régional d'Ile-de-France - Direction Aménagement, ville et transports
Jean-François	WESSET	Président	Section Prospective et planification du Conseil économique et social régional
Leila	WOLF	Directrice	Service DSU Ville de Ris-Orangis

«Morceaux choisis»

Les «morceaux choisis» sont classés en fonction de sept thèmes :

1. La confiance entre maîtrise d'ouvrage et population, ça se construit.
Comment faire ?
2. La participation consiste-t-elle à endormir les conflits pour parvenir au consensus ou à les faire sortir ?
3. Le «management public» s'oppose-t-il à la «démocratie participative» ?
4. Qui faut-il associer à un projet de territoire ?
Comment articuler les instances de participation à différentes échelles ?
5. Pour intéresser le citoyen à l'avenir d'un territoire, faut-il partir de questions de la vie quotidienne ou de prospective ?
6. Comment travailler à partir d'un «matériau» émotionnel et de représentations subjectives ?
7. Quelles évolutions la participation induit-elle dans le positionnement des différentes parties ?

Ces thèmes ne sont pas exclusifs les uns des autres, ils se recoupent et se recouvrent parfois.

FORMATION USAGER

1 La confiance entre maîtrise d'ouvrage et population, ça se construit. Comment faire ?

L'instauration d'un climat de confiance entre élus, techniciens et citoyens, est vue comme l'une des conditions de la participation et de la concertation ; elle apparaît comme une exigence démocratique.

La construction de la confiance repose sur plusieurs piliers, dont certains sont apparus au cours du débat comme de véritables «outils» : l'écoute, la durée et la crédibilité des démarches, la transparence, la rigueur des méthodes, le professionnalisme des médiateurs.

Ces outils reposent sur des «règles du jeu» qui doivent être préalablement définies et acceptées par tous les participants.

La rupture de confiance, elle est tous azimuts et pas seulement dans les élus ; la démocratie est effectivement fragile.

Myriam CONSTANTIN

Un outil est revenu à plusieurs reprises : l'écoute. C'est un outil un peu virtuel par rapport à une séance qu'on organise, mais c'est quelque chose d'important. (...) Ce serait intéressant de faire la somme totale du temps passé par les élus à écouter.

Francis BEAUCIRE

On fait un travail d'écoute patiente, longue et on ne peut pas le faire sans qu'il y ait une volonté du politique de se mettre dans une position sincère d'écoute.

Jean-Charles ELEB

[Il faut] une gestion de l'horloge draconienne. Si l'on veut que la concertation, la participation, aient du sens, il me semble très important, au niveau de la méthode, de respecter le temps de débat !

Patrick LUSSON

Il n'y a pas de confiance quand il n'y a pas de durée. Parce que c'est dans la durée que la demande de confiance se concrétise : on voit bien ce qui a été fait dans les étapes précédentes. La durée n'est pas un principe ; je pense que c'est un véritable outil.

Francis BEAUCIRE

Il me semble que ce qui est important, ce sont les rendez-vous. On irait aux Comités consultatifs d'urbanisme, à Millénaire 3 ou à d'autres, comme on va au cinéma le samedi soir ou voir un match de football. C'est-à-dire avoir un temps fort dans la vie de la cité (...) où il y ait une habitude de dialoguer et de parler de la ville. **François BREGNAC**

Il y a nécessité de crédibiliser la démarche [d'un schéma directeur]. À quoi sert-il et quelle est sa portée ? La réponse [des élus] était qu'il fallait créer un pouvoir d'agglomération. **Luc STÉPHAN**

Le problème de la crédibilité des démarches qui sont décrites aujourd'hui est lié à un hiatus qui saute aux yeux de beaucoup de citoyens. (...) Le citoyen a de temps en temps l'impression que pendant qu'on discute là, on décide ailleurs.

Christian GARNIER

On est dans un contexte où la crise de confiance dans la politique est envahissante. Notre travail, patient, est en fait d'essayer de rétablir des règles du jeu qui soient acceptées par les citoyens. (...) Au fond, il faut savoir donner avant de prendre. Il faut donner plusieurs fois pour que la crise de confiance commence à reculer. **Jean-Charles ELEB**

2 La participation consiste-t-elle à endormir les conflits pour parvenir au consensus ou à les faire sortir ?

En écho aux débats de la première table-ronde, il est apparu au fil des interventions que l'on pouvait très grossièrement classer les démarches de participation en deux familles :

- celles qui ont pour finalité de parvenir au consensus : elles ont tendance à situer le débat à un niveau général et peu conflictuel. Il arrive aussi que l'absence de conflit soit liée au fait que les personnes ou groupes porteurs de revendications ne sont pas invités ;
- celles qui partent de l'idée que la vie sociale est un conflit permanent : elles cherchent plutôt à construire le projet à partir de la confrontation des idées et de l'expression d'opinions opposées.

Pour chacune de ces démarches, les méthodes utilisées sont différentes.

Peut-on dire que la seconde catégorie est plus féconde ? Probablement, mais il convient en tous cas de se méfier d'une certaine «rationalité» technique qui peut susciter de l'hostilité avant même que ne s'engage le débat.

Le dialogue permanent «en temps de paix», c'est-à-dire en dehors de tout projet porteur de conflit, ne peut qu'être bénéfique.

Le projet de territoire suppose de dépasser un certain nombre de clivages qui existent généralement, que ce soit entre acteurs politiques, ou entre acteurs économiques, etc., en les réunissant dans un débat qui soit partagé.

Fabienne GOUX-BAUDIMENT

Il y a parfois consensus parce que les gens qui font le conflit ne sont pas là. Ils ne sont pas là puisqu'ils se sont «auto-triés». Il ne peut rien sortir parce qu'on est dans de la consanguinité intellectuelle.

Francis BEAUCIRE

Quand on fait des méthodes, on est souvent conduit au méthodologisme (...). Alors que la question, c'est la réalité sociale, et la réalité sociale, c'est le conflit permanent ! Il faut bien qu'on ait des méthodologies qui soient capables de saisir ce conflit permanent. **Armel HUET**

Si la vie sociale est un conflit permanent (...), alors il faut qu'à un moment donné les conflits sortent le plus tôt possible (...). La question du consensus est là : est-ce

que l'on dispose, dans la méthodologie et dans les outils de la concertation, de machines qui vont faire sortir les conflits et non pas les endormir, parce que les questions posées sont trop générales ?

Francis BEAUCIRE

Attention à «l'urbanistiquement correct» ! Quand on est en face des populations qui ont fait ces choix de vie [habiter en périphérie] et que d'emblée on dit que ce sont eux qui ont fait des erreurs parce qu'ils polluent, qu'ils utilisent la voiture, qu'ils vont dans les supermarchés qui dégradent nos entrées de ville, on crée alors une hostilité avant même d'avoir engagé le débat. **Luc STÉPHAN**

Pour faire de la concertation, il faut faire de tout, de l'information, de la consultation en permanence et j'ai envie de dire surtout en temps de paix. Et le temps de paix, c'est indépendamment d'un projet qui va éventuellement diviser.

Francis BEAUCIRE

3 Le «management public» s'oppose-t-il à la «démocratie participative»?

Dans le prolongement de la question précédente, plusieurs interventions ont souligné la différence entre ce qui semble apparaître comme deux principes de gouvernance :

- les démarches axées sur la construction de projets par le dialogue et la recherche de consensus, qualifiées de «managériales» par quelques intervenants, voire assimilées à des formes subtiles de manipulation politique ;
- celles qui se réclament d'une conception plus ouverte de la démocratie locale, basée sur une participation active des habitants et des usagers.

Mais si «manipulation» il y a, est-elle toujours du côté des élus et «l'angélisme» du côté des citoyens ? Certains intervenants pensent que si ces méthodes «managériales» contribuent à ouvrir les yeux des décideurs sur les réalités de leur territoire, c'est déjà un progrès.

Au début il y avait l'idée très forte de l'efficacité de l'action publique. Ensuite on voit un autre style apparaître. Il est plutôt fondé sur l'idée de la construction, de l'élaboration conjointe.

François BREGNAC

Finalement nous avons travaillé au renforcement de la démarche participative au service d'un «management public renouvelé», à partir du constat que le développement se fonde aujourd'hui davantage sur la richesse des initiatives de la société locale que sur tout autre apport extérieur. **Patrick LUSSON**

Je crois qu'il y aurait intérêt à distinguer les motivations de type «manageriales». C'est une méthode de gouvernement qui diminue les conflits, qui intériorise les contraintes, qui permet de savoir à l'avance quels sont les désirs des futurs usagers des services publics locaux. Bref, c'est du management, ce n'est pas de la démocratie. **Georges GONTCHAROFF**

Au départ, l'objectif [des approches manageriales] était de diminuer les recours contentieux. (...) Mais je crois que ça a évolué depuis : on a découvert que la parole

des habitants pouvait apporter des éléments positifs et pas seulement d'incertitude.

Luc STÉPHAN

Il y a aujourd'hui des gens qui décident, et ce serait bon que ces gens qui décident, comme le disait quelqu'un, ouvrent les yeux sur la réalité plutôt que d'être confits dans une espèce d'autre sphère qui ne serait pas la réalité. **Fabienne GOUX-BAUDIMENT**

On ne sait plus de qui viennent les idées, d'ailleurs. Une idée est venue de la population, ensuite un architecte est arrivé et l'a formulée de manière tellement bien qu'on pense que c'est lui qui l'a eu. Finalement le politique va reprendre ça avec un peu de malignité. **Jean-Charles ELEB**

La manipulation, elle est partout : dans le recueil des avis de la population et dans la manière dont on le traite, comme dans le recueil de l'avis des acteurs locaux et dans la manière dont on le traite. Il y a là un point précis à mettre au clair ; l'angélisme dans ce domaine n'est pas de mise !

Fabienne GOUX-BAUDIMENT

4 Qui faut-il associer à un projet de territoire ? Comment articuler les instances de participation à différentes échelles ?

Selon les échelles de territoires, il existe différentes formes d'association du public qui ont chacune leur légitimité. Certains intervenants se sont plutôt concentrés sur les décideurs, les grands acteurs ou la société civile d'une agglomération. D'autres ont insisté sur le fait qu'un projet doit se construire par la «base», c'est-à-dire en partant des habitants et des usagers, et donc de l'échelle d'un quartier ou d'une commune.

En tout état de cause, de nombreux intervenants affirment qu'il faut favoriser l'ouverture la plus large possible, parce que si l'on commence à sélectionner les participants, on risque d'aboutir à un «simulacre» de concertation ou de participation.

Enfin, certains ont déploré l'absence des acteurs économiques du secteur privé pour équilibrer l'expression des points de vue.

Un acteur, pour nous, est le détenteur d'un pouvoir ; c'est celui qui peut agir. Donc on ne se réfère pas à la population, [mais] à un certain nombre de représentants de la société civile, du monde politique, du monde économique. [La limite, c'est que] le commanditaire nomme les acteurs locaux, donc on peut bien sûr objecter qu'il en oublie involontairement, parfois volontairement. **Fabienne GOUX-BAUDIMENT**

Quand on dit «le commanditaire nomme les gens qui vont entrer dans la concertation», on n'est pas loin du conte de Blanche-Neige. «Miroir, mon beau miroir, suis-je beau ?» ! Il y a quand même cet extrême danger de voir le pouvoir construire lui-même son pseudo-interlocuteur, avec tous les phénomènes de filtre que l'on peut imaginer. **Georges GONTCHAROFF**

Il faut laisser venir tout le monde en désordre et, ensuite, avoir soi-même un but, savoir ce que l'on veut tirer de ça ; poser les bonnes questions pour avoir les bonnes réponses. Il ne faut pas trier. **Luc STÉPHAN**

Si l'on veut vraiment construire la ville, je crois qu'il faut partir de l'autre bout, partir des habitants. Non pas partir des habitants pour donner quelques billes de plus aux élus, pour faire un peu mieux leurs

projets, mais partir des habitants pour qu'eux-mêmes puissent construire leurs projets. **Yann FRADIN**

Les gens qui ont participé à Millénaire 3 sont des représentants de la société civile (...). Le citoyen lambda peut participer aussi : tous les gens qui nous ont demandé à figurer sur les fichiers l'ont été. On n'a pas, par de la communication tous azimuts, essayé de recruter ou de faire du chiffre.

Patrick LUSSON

Petit à petit les personnes sont moins venues et le public s'est spécialisé (...). C'est vrai que la société civile n'a pas été très représentée. **François BREGNAC**

[Les CCU sont] une approche à la Lyonnaise, c'est-à-dire assez timide : on arrondit les bords, on y va sur la pointe des pieds, on a des interlocuteurs de toujours.

Cécile ELIE

Il y a une grande faiblesse, une quasi-absence, de la représentation des acteurs privés, notamment des acteurs urbains du marché. On ne voit jamais dans ces réunions publiques ceux qui font aussi la ville (...); ça crée aussi un manque dans le débat. **Luc STÉPHAN**

5 Pour intéresser les citoyens à l'avenir d'un territoire, faut-il partir des questions de la vie quotidienne ou de prospective ?

Toute collectivité locale a besoin de se projeter dans l'avenir pour anticiper les évolutions de son territoire. Mais la manière de formuler les questions a une répercussion directe sur la capacité des citoyens à contribuer au débat.

La prospective traditionnelle de grands territoires, même largement ouverte à la société civile, utilise des concepts et un vocabulaire qui tend à opérer une sélection « naturelle » des participants.

Il faut partir du vécu des habitants affirment plusieurs intervenants, car c'est à partir des questions concrètes qu'on peut aborder les enjeux de l'agglomération, de la région, voire de la planète.

Il faut sûrement disposer d'outils qui favorisent l'aller-retour permanent entre la réflexion, la planification et l'action, entre les concepts et leur traduction sur le terrain, entre les besoins des groupes sociaux et les intérêts collectifs qui diffèrent selon l'échelle considérée.

[Millénaire 3] a traité du développement économique, de la citoyenneté, de la gouvernance, de l'avenir du travail et de l'éducation. A travers ces Journées de prospective très en amont des CCU, on a essayé de balayer les problèmes de société auxquels une agglomération et les citoyens de celle-ci sont aujourd'hui confrontés.

Patrick LUSSON

Quels que soient les sujets [abordés par les CCU], on a toujours été « accrochés », on a toujours donné des avis, posé des questions. C'était beaucoup plus difficile pour Millénaire 3 qui planait dans les hauteurs philosophiques. (...) Plus on s'éloigne du concret, moins on fait de la participation.

Paul SCHERRER

Les grandes orientations, c'est vital. Néanmoins elles dialoguent en permanence avec ce que j'appelle le quotidien.

Francis BEAUCIRE

La plupart du temps, il est difficile de confronter des personnes sur des questions de dimension régionale ou d'agglomération (...). On s'aperçoit qu'en étant à l'écoute des personnes, en faisant des entrées pratiques sur des sujets, on arrive

naturellement à discuter de questions au niveau de l'agglomération, de questions plus conceptuelles. **Luc STÉPHAN**

On se rend compte que des gens peuvent être sur des terrains de bon sens, de raisonnement concret, pratique et intéressant, et d'autres sont sur la stratégie, sur des questions qui dépassent la ville et la société française, qui sont sur la philosophie, sur les valeurs. **Jean-Charles ELEB**

Les échelles, ce n'est pas un problème ; c'est un problème seulement pour les techniciens, pour les études. Les gens arrivent très facilement à faire le lien entre ce qui est du local, de l'agglomération, du national.

Luc STÉPHAN

On n'a évoqué ici l'habitant que comme usager ou citoyen d'un territoire. Il se trouve que le citoyen l'est aussi d'une région, d'un pays, de la planète. Au fur et à mesure que l'on remonte des échelles de participation très locales vers des échelles beaucoup plus larges, on se déplace d'un type de conflit d'intérêt vers de plus en plus des conflits d'intérêt générés entre eux. Ils sont extrêmement difficiles à arbitrer.

Christian GARNIER

6 Comment travailler à partir d'un «matériau» émotionnel et de représentations subjectives ?

Contrairement aux élus et aux habitants, les techniciens sont en général mal à l'aise avec l'émotion : ils utilisent un vocabulaire «froid», éprouvent des difficultés à entendre les messages qui leurs sont adressés et à transmettre les leurs ; ils tendent à nier la subjectivité de leurs propres idées.

On ne peut conceptualiser un problème qu'en partant de son expérience vécue. L'émotion est donc un matériau essentiel de la communication et de la construction de projet.

La difficulté est d'arriver à décrypter les représentations subjectives des participants, à canaliser leurs émotions et parvenir à les traduire dans un même langage : c'est le travail d'objectivation. A l'inverse, il faut arriver à exprimer ce qui relève des domaines technique et juridique avec un vocabulaire qui parle aux gens. Certains outils issus du monde de la communication semblent s'y prêter.

Aujourd'hui nous sommes dans un vocabulaire beaucoup trop rationnel où le caractère émotionnel est gommé. Le vocabulaire urbain a un peu peur de l'émotionnel, de l'irruption de l'irrationnel, de la parole qui n'est pas maîtrisée. Et je dirai que l'animation des débats, ce n'est pas la maîtrise des débats. **Luc STÉPHAN**

Il faut aussi engager la réflexion sur la différence entre rationnel et émotionnel. Je ne crois pas à ça. La raison humaine est totale et je pense que, quand on a la capacité à maîtriser l'émotionnel, cela veut dire qu'on maîtrise en quelque sorte son désir, la révolte qu'on a envie d'avoir pour essayer de la canaliser. Sur le plan de la méthode, ça pose beaucoup de questions. **Armel HUET**

On gère de l'émotionnel, de l'irrationnel et de la politique. C'est ce qui est le plus difficile. On peut faire de l'arithmétique, des tas de choses mais la politique, c'est artistique, c'est irrationnel : beaucoup de problèmes qui s'entremêlent et qu'il faut arriver à démêler fusionnent dans la politique.

Jean-Charles ELEB

[Il faut] comprendre comment un acteur local pense son territoire, en présupposant

que c'est cette représentation qui, dans un grand nombre de cas, prend le pas sur la décision rationnelle. En effet, au moment où un acteur local doit prendre une décision, il ne va pas forcément aller consulter la somme d'informations disponibles, qui parfois est massive, parfois absconse, confuse. Mais à un moment donné il va décider avec la représentation qu'il a dans la tête du système qu'il pilote.

Fabienne GOUX-BAUDIMENT

On a essayé de rationaliser la méthode à partir de notre culture de journalistes (André Campana et moi-même sommes journalistes et producteurs de télévision). C'est vrai qu'on pouvait nous reprocher il y a dix ans de «mettre en spectacle» : le support porte l'émotion et fait que la difficulté à rationaliser les choses pouvait rester entière dans nos premiers travaux.

Jean-Charles ELEB

7 Quelles évolutions la participation induit-elle dans le positionnement des différentes parties ?

Les débats ont montré que les démarches de participation tendent à redéfinir des rôles joués par les politiques, les techniciens et les associations.

L'élu est amené à écouter des citoyens de plus en plus avertis, à s'ouvrir à la pluralité des points de vue, à prendre publiquement des engagements et à en rendre compte régulièrement.

Au-delà de ses rôles traditionnels, le métier du technicien évolue : on lui demande de contribuer à la «construction de la demande», mais aussi d'être un «médiateur» qui recherche les solutions pouvant recueillir l'accord des parties.

Certains intervenants encouragent les associations à être mieux à l'écoute de leur base et à se donner la capacité d'évoluer dans leurs positionnements.

Notre métier a beaucoup changé, je crois que nous avons beaucoup évolué ; de plus en plus nous avons un métier de facilitateurs, pour mettre tout le monde d'accord dans un système d'acteurs à jeux multiples et complexes.

Jean-Pierre DUFAY

Il me semble qu'entre la parole de l'habitant, qui s'exprime -on l'a vu à travers les vidéos [de Bobigny]-, et la décision politique, il y a un espace et c'est là que se loge le professionnalisme de nos métiers, ou de nos nouveaux métiers, qu'il faut fortement interroger. Je ne pense pas que l'on passe directement d'une série de paroles individuelles à une décision politique. Là, il y a une matière qu'il faut élaborer, transformer et c'est là l'un de nos métiers.

François BRÉGNAC

On passe bien d'un métier d'aménageur, tel que certains d'entre vous l'ont pratiqué, à un métier d'assistance à la construction du politique et de la puissance publique. À mon avis, c'est ça qui définit votre métier, au-delà de la variété des technicités et des professionnalités que vous êtes conduits à exercer.

Armel HUET

On a affaire à des acteurs «capables», à condition de mettre au point des systèmes et des techniques qui leur permettent de bâtir une demande. Construire la demande, ça ne veut pas dire la suivre. Mais quand même je note que, lorsqu'elle est construite honnêtement, elle est rarement idiote. Quand une question est bien posée, ça permet de faire des choix et de décider dans une certaine transparence.

Jean-Charles ELEB

Dans les réunions publiques, je pense que la tribune évolue peut-être plus vite que la salle, qu'un certain nombre de positions associatives qui restent assez dogmatiques.

Luc STEPHAN

À Bobigny, ce que ça change pour les élus, c'est qu'il a fallu admettre que, dans la population, il y a une pratique d'usagers et de citoyens. Ce que ça change pour les élus, c'est que l'idée qu'on écoute, qu'on discute, et puis qu'on décide est un système qui ne marche pas. Ce n'est pas comme ça ; on met en mouvement des citoyens, des techniciens, des associatifs, des institutions.

Jean-Charles ELEB

FORMATION USAGER

2

Transcription de la table-ronde

Ouverture de la séance

Jean-Pierre DUFAY, directeur général de l'IAURIF
Myriam CONSTANTIN conseillère régionale,
membre du Conseil d'administration de l'IAURIF

Introduction du thème

Gérard LACOSTE, directeur général adjoint de l'IAURIF

Démarches et méthodes lyonnaises

François BRÉGNAC,
directeur de l'Agence d'urbanisme de l'Agglomération lyonnaise.
Dix ans de comités consultatifs d'urbanisme dans le Grand Lyon : quel bilan ?

Patrick LUSSON, responsable de la Mission Prospective
et Stratégie d'Agglomération du Grand Lyon.

Millénaire 3 : la société civile, actrice du projet de développement
de l'agglomération lyonnaise ?

Cécile ÉLIE, correspondante d'Urbapress à Lyon.
Discussion : le point de vue d'une journaliste

Des outils pour débattre et susciter le changement

Fabienne GOUX-BAUDIMENT, directrice de ProGective
L'Audit des acteurs locaux concernés

Luc STEPHAN, urbaniste-consultant en communication
Communiquer et concerter sur un schéma directeur. L'exemple de Rouen-Elbeuf

Jean-Charles ELEB, fondateur de l'agence Campana-Eleb Communication
La vidéo, un outil pour restituer la parole des habitants.
L'expérience de Bobigny

Armel HUET, professeur de sociologie, Université de Rennes II
Discussion : le point de vue d'un sociologue

Débat général

Synthèse de la matinée

Francis BEAUCIRE, professeur à l'université de Cergy Pontoise
Enseignements et perspectives

Myriam CONSTANTIN
Suites possibles



Ouverture de la séance

Jean-Pierre DUFAY, directeur général de l'IAURIF

Nous allons fêter les 40 ans de l'Institut dans une semaine. Cet événement est un peu lié au thème de la démocratie participative dans la mesure où notre métier a changé. À l'origine, quand Paul Delouvrier était à la tête de cet Institut, nous étions dans une vision d'urbaniste, une vision très jacobine et très directive. Il s'agissait d'avoir une démarche totalement descendante, de dire comment organiser et structurer la banlieue, ensuite, les choses devaient suivre.

Notre métier a beaucoup changé

Avec la décentralisation, l'Institut est passé sous l'égide majoritaire du Conseil régional. Je crois que nous avons beaucoup évolué ; de plus en plus nous avons un métier de « facilitateurs ». Nous sommes une structure un peu hybride qui ne représente personne en particulier : beaucoup le Conseil régional, mais aussi un peu l'État ; et qui travaille aussi pour les collectivités locales. Le fait d'être dans une structure hybride nous permet d'avoir ce rôle de passerelle, de facilitateur, pour mettre tout le monde d'accord dans un système d'acteurs à jeux multiples et complexes.

Nous sommes souvent appelés en « pompiers » pour essayer de trouver des solutions là où il y a divergences. Nous avons aussi la possibilité de nous « auto-saisir » sur un certain nombre de thèmes. Le débat « Territoires » en est une illustration : on peut s'auto-saisir sur des territoires pertinents, commencer à discuter et faire émerger des solutions.

Face à l'émergence de structures intercommunales, - les dernières lois montrent à l'évidence que c'est une tendance lourde -, il faut que ce métier de facilitateur respecte les principes de la démocratie participative.

Nous avons réalisé par le passé beaucoup de schémas directeurs locaux pour le compte de structures intercommunales. Ce sont des systèmes « en deuxième rang » et je dirai que la démocratie directe n'y a pas encore vu le jour. Cependant, avec l'évolution de la loi, je pense qu'inéluctablement cela deviendra une tendance lourde.

Toujours est-il qu'il faut savoir faire émerger des projets locaux. Tous les élus locaux sont unanimes sur ce point : « comment arriver à toucher directement les habitants, les administrés, et mettre en place des processus qui font que le contact avec la société civile s'opère de manière continue ? »

C'est là le véritable enjeu et, derrière ces intentions, cela nécessite de notre part, techniciens ou professionnels, de mettre en place des méthodes et des outils.

La séance d'aujourd'hui

Nous aurons dans la première moitié de cette table ronde un débat sur les méthodes, et en deuxième partie nous aborderons plutôt l'aspect « outils ».



« de plus en plus nous avons un métier de facilitateurs. »

Des méthodes, c'est la raison pour laquelle nous avons le plaisir d'inviter nos amis de Lyon, parce que Lyon a lancé des démarches très originales et efficaces, avec le responsable de la mission Prospective du Grand Lyon, Patrick Luson ; le directeur de l'Agence d'urbanisme de Lyon, François Brégnac ; la collaboratrice d'Urbapress sur le secteur lyonnais, Cécile Élie.

Derrière les méthodes, sur quels outils pouvons-nous nous appuyer ? Comment essayer de faire remonter les idées de la société civile ? Nous le verrons au travers d'un certain nombre de témoignages, d'expériences diverses de bureaux d'études ou d'agences qui ont œuvré soit sur des projets complexes, soit sur des terrains plus resserrés.

En fin de débat, Francis Beaucire, professeur à l'université de Cergy-Pontoise, essaiera d'ordonner les choses, comme il sait le faire à merveille.



Myriam CONSTANTIN, conseillère régionale, membre du Conseil d'administration de l'IAURIF

J'ai le plaisir d'introduire, pour la seconde fois cette année, une table ronde sur la démocratie participative et l'aménagement régional. Nous constatons que les inscrits sont plus nombreux que la dernière fois et fidèles puisque beaucoup parmi vous étaient là le 27 avril. Je vous en remercie tous, en mon nom et au nom de l'IAURIF.

On se rend compte que ce projet est porteur d'enjeux et d'avenir : on en a beaucoup et passionnément débattu le 27 avril, au travers de trois exemples et de points de vue croisés entre de nombreux intervenants. Dans cette première table-ronde, on a beaucoup parlé des enjeux, des acteurs, des légitimités, des principes fondateurs de cette participation plurielle à la transformation des cadres de vie.

Quelques enseignements de la première table ronde.

On les oppose souvent. Pourtant, loin d'être opposés, démocratie représentative et démocratie participative se complètent. Au point peut-être d'arriver, dans un avenir plus ou moins proche, à se fondre dans des systèmes d'interrelation, de coproduction dynamique qui sont l'expression d'une démocratie renouvelée.

La démocratie participative, c'est peut-être avant tout un outil, un moyen pour renouveler la démocratie, et particulièrement la démocratie locale.

C'est aussi un processus qui conduit nécessairement à une prise de décision. De l'avis des participants à notre première table ronde, cette décision revient encore aux élus dont la présence et l'implication sont souhaitées tout au long des processus.

C'est aussi un processus de mobilisation d'énergies qui repose, pour que cela marche, sur une vraie question, sur de vrais enjeux, de ressort, la plupart du temps, sociétal et social.

La démocratie participative est actuellement un laboratoire, à la fois dans ses concepts et dans ses pratiques. L'IAURIF nous propose de la typer dans quatre expressions. Elles sont maniées par les différents décideurs suivant leur stratégie ou bien suivant leurs errements, parce qu'on emploie souvent ces notions à contresens. Je suppose qu'on va en débattre aujourd'hui encore. Je pense qu'on peut la typer très schématiquement : l'information, la

consultation, la concertation et la participation. Pour plus de commodité, on utilise le terme de concertation au sens large.

La concertation, c'est l'essai de fabrication d'une vision commune d'un avenir ou d'un projet. Si elle est recherche de consensus, la concertation n'est pas un «concert», comme l'a expliqué Francis Beaucire ; elle peut se traduire ou se solder par des visions incompatibles ou difficilement compatibles. Elle n'est donc pas un antidote au contentieux et le degré de conflit peut même être considéré comme indicateur de son utilité ou de son succès.

La concertation a le mérite et l'utilité de faire émerger et se confronter les valeurs et les visions de l'avenir et du projet, propres à chacun des acteurs. Elle les oblige par là même à les clarifier, les expliciter. Par ces processus de débat, par le temps, par la construction de la confiance, elle les transforme en une élaboration commune. À ce titre, la concertation n'est pas exempte de risques ni d'effets pervers : alibi démocratique, indécision du maître d'ouvrage, refus du changement, crispation sur le passé. Elle est fondée sur le respect et l'écoute de l'autre. À ce titre, le rôle de la concertation est de créer les conditions pour que les compétences des différents partenaires, des différents acteurs, se renforcent plutôt qu'elles ne s'annulent.

La concertation a un coût qui doit être pris en charge dès le départ, ce qui pose d'ailleurs un problème pour les projets impécunieux. Elle a aussi des avantages économiques : elle réduit les risques de contentieux, c'est indéniable, et elle évite aussi de faire des erreurs irrémédiables ou coûteuses en réparation.

Il y avait un débat sur la légitimité de chaque type d'acteur, sur la difficulté à les choisir, à être acteur, à le rester ou à disparaître. Il a été souligné combien «l'institutionnalisation» ou la «fossilisation» du fait associatif était un vrai danger. Chaque acteur a donc des compétences utiles et qui doivent être reconnues : l'usager, possédant une maîtrise d'usage ; le citoyen, un droit de s'exprimer - y compris individuellement - sur les stratégies, les politiques et les projets, quelles que soient leurs échelles et leur technicité. C'est aux décideurs qu'il revient d'imaginer les méthodes et les outils pour lui donner la capacité et l'envie de le faire.

Nous voilà donc aux outils, aux méthodes, à l'ingénierie de la concertation.

Cette concertation, qui s'invente et se renouvelle sans cesse, suppose des échanges et de la formation pour tous, citoyens et élus, en passant par les professionnels.

L'emboîtement des échelles de décision et de concertation, les systèmes complexes, le passage de l'une à l'autre de ces échelles, de l'échelle de proximité, du quartier ou de la ville à l'échelle régionale par exemple, posent une infinité de questions dont nous allons débattre aujourd'hui.

Comment susciter l'intérêt, la mobilisation et l'implication de tous ? Le constat du 27 avril sur ce point est qu'il faut tout d'abord des pratiques ancrées sur la proximité. Ces pratiques deviennent ensuite des fondements solides de la concertation, pour la penser à des échelles plus vastes et sur des projets plus complexes. On va vers une acculturation progressive des processus et de la concertation et nous avons donc besoin d'outils, de méthodes, d'ingénierie appropriés.

“La concertation, c'est l'essai de fabrication d'une vision commune d'un avenir ou d'un projet.”

“il faut tout d'abord des pratiques ancrées sur la proximité.”

Introduction du thème

Gérard LACOSTE, directeur général-adjoint de l'IAURIF

Lors de la première séance que nous avons tenue le 27 avril, nous avons évoqué trois sujets : les projets d'urbanisme parisiens et la concertation autour de ces projets ; le Plan de déplacements urbains (PDU), ou comment l'État a organisé lui-même, sur un aspect plus thématique, l'échange avec les acteurs ; un témoignage sur le Stadtforum et les expériences berlinoises.

Ce menu nous avait été concocté par Paul Lecroart et Laurent Perrin, qui ont la charge de piloter ce travail. Ils nous ont préparé pour aujourd'hui un menu tout aussi copieux. Je ne vais donc pas garder la parole très longtemps : je vais vous exposer rapidement les règles du jeu, la façon dont nous allons présenter les choses et dont nous allons débattre.

La matinée sera divisée en trois temps : premier temps, nous allons passer la parole à nos amis lyonnais, de la même façon que nous avons écouté et débattu avec les gens de Berlin, de Paris ou les représentants qui étaient en charge du PDU.

Ils vont nous exposer deux démarches : François Brégnac, dans un premier temps, pour les comités consultatifs et, ensuite, Patrick Lusson, pour Millénaire 3, vont évoquer les démarches au cours des dernières années, exposer la façon dont les choses sont nées, la façon dont elles ont nourri les débats et, enfin, ce qu'ils en ont retiré.

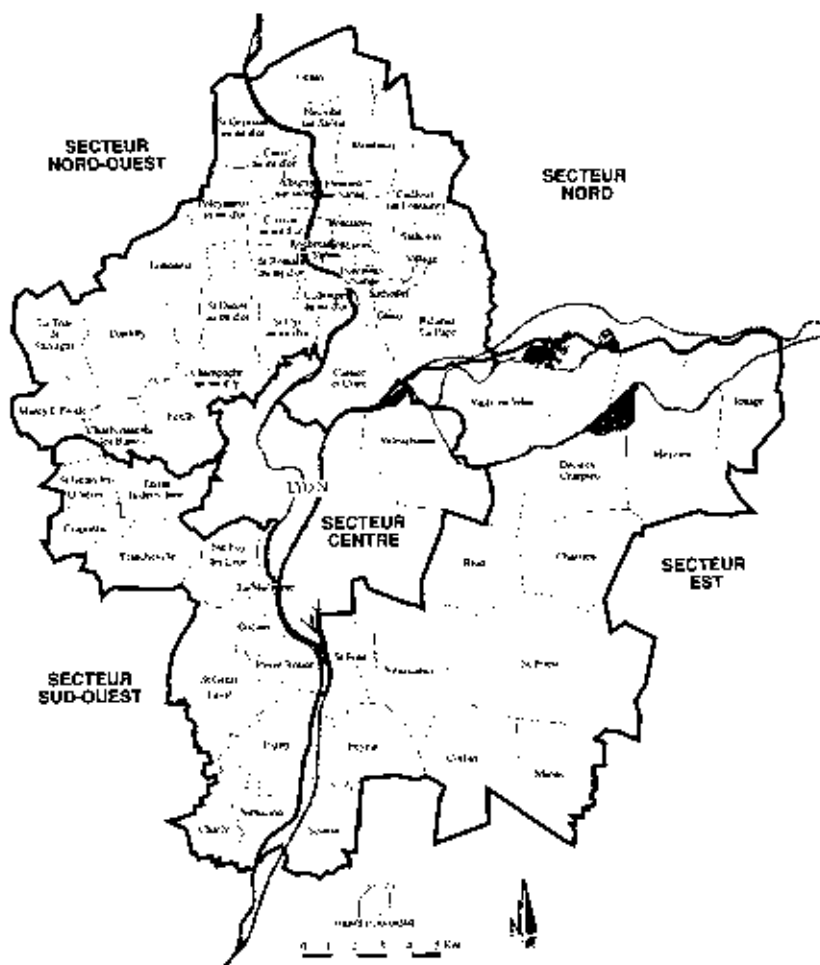
Au terme de ces deux exposés, nous passerons la parole à Cécile Elie, également témoin lyonnais. Elle jouera le rôle de discutante et amorcera un échange avec eux.

Nous enchaînerons sur une deuxième partie qui portera davantage sur les outils. Fabienne Goux-Baudiment nous parlera d'aspect méthodologique et de prospective. Ensuite, Luc Stéphan apportera un témoignage sur la planification concertée d'une grande agglomération, le secteur de Rouen-Elbeuf. Enfin, nous écouterons Jean-Charles Eleb qui nous parlera d'une démarche tout à fait différente sur un projet à Bobigny et de la façon de donner la parole aux acteurs locaux et à la population. Ce seront, vous le verrez, des éclairages différents.

Là encore, même principe : Armel Huet, professeur de sociologie à Rennes, jouera le rôle de discutant.

À la suite de ces deux temps d'exposés, très différents dans ce qu'ils présentent et dans la nature des intervenants, viendrons le débat puis la synthèse avec l'aide de Francis Beaucire et enfin une esquisse des suites au processus de travail que nous avons engagé maintenant depuis une petite année.





Les 55 communes
de la Communauté urbaine de Lyon
(avec les 5 secteurs du POS)

Démarche et méthodes Lyonnaises

Dix ans de comités consultatifs d'urbanisme dans le Grand Lyon : quel bilan ?

François BRÉGNAC, directeur de l'Agence d'urbanisme de l'Agglomération lyonnaise

Il y a dix ans de comités : c'est un peu court en un quart d'heure pour les présenter. J'aimerais rappeler deux éléments de contexte, pour mieux les comprendre.

Premier élément de contexte : la Communauté urbaine a été créée en 1967, depuis on peut constater qu'il y a eu des évolutions très fortes dans ses compétences. Dans la première période (les années 1970-1980), les questions d'équipement et de services urbains étaient au cœur de la Communauté urbaine du Grand Lyon. Dans la période 1980-1995, l'aménagement est au cœur de l'action publique. C'est dans ce cadre-là qu'apparaît tout d'abord la prospective sur le schéma directeur, Lyon 2010, imaginé dès 1985-1990 sous forme réglementaire, puis, ensuite, toutes les politiques publiques. Une troisième tendance apparaît dans les années 1995-1997 : la culture du développement. On le sent, Millénaire 3 est le signe révélateur de cette nouvelle approche où la Communauté urbaine, outre ses fonctions d'équipement ou d'aménagement, devient offreuse de services, catalyseur du développement urbain. C'est aujourd'hui un peu une «banalité». En effet, beaucoup d'agglomérations en France et en Europe sont dans cette transition de l'aménagement vers le développement.

Deuxième élément de contexte : il est propre à l'agglomération et à ses acteurs. Il s'agit de la présence d'une «culture du dialogue», fondée sur des démarches volontaires depuis très longtemps. C'est sans doute parce que la géographie administrative, historique, est suffisamment complexe pour que les acteurs prennent d'eux-mêmes l'initiative d'un dialogue. Ce dialogue s'inscrit à trois niveaux essentiels. Au niveau international, avec des échanges, des coopérations et une contribution de l'agglomération lyonnaise dans les réseaux internationaux. Au niveau de la Région, avec l'élaboration de stratégies d'aménagement du territoire. Il s'agit surtout d'une concertation institutionnelle entre les huit villes et la Région urbaine de Lyon, association créée depuis une dizaine d'années. Au niveau du projet d'agglomération, avec deux démarches distinctes : les Comités consultatifs d'urbanisme (CCU), dans la foulée du schéma directeur des années 1990, illustrent bien les politiques de cette époque ; et Millénaire 3, une deuxième démarche un peu différente. L'une, avec les CCU, est top-down, l'autre, Millénaire 3, est plus bottom-up. On a donc deux démarches très contrastées, complémentaires et très fortement liées au contexte.

Les Comités consultatifs d'urbanisme (CCU) : initiative et champs d'intervention

Le schéma directeur de 1990 a été fortement concerté avec le milieu professionnel, très innovant de ce point de vue. Il a ensuite été décliné, pendant toutes les années 1990, par les politiques d'agglomération, que l'on connaît : le Programme local de l'habitat (PLH),



le Schéma directeur d'urbanisme commercial (SDUC), le Développement social des quartiers (DSQ), l'embellissement urbain, l'écologie urbaine. Les CCU ont été l'outil de débat sur les grandes orientations d'urbanisme, sur ces grands sujets d'agglomération.

Le Plan d'occupation des sols communautaire (POS communautaire), qui est aujourd'hui dans sa phase d'achèvement, vient boucler ce système de planification lyonnais. Après le schéma directeur de 1990 et les politiques thématiques, le POS communautaire vient maintenant achever, à la même échelle, cette approche de l'urbanisme très fortement centrée sur l'aménagement.

“Les CCU ont été l'outil de débat sur les grandes orientations d'urbanisme, sur ces grands sujets d'agglomération.”

Le premier CCU remonte à 1990. Il était à l'initiative de Michel Noir, qui avait souhaité, d'une part, ouvrir la participation jusqu'alors consignée essentiellement aux enquêtes publiques, au POS, aux Zones d'aménagement concerté (ZAC), aux Conseils d'arrondissement de la ville de Lyon (CICA) ; et d'autre part, débattre sur les grandes orientations.

En 10 ans, il y a eu 25 CCU, soit un rythme de deux à trois par an.

Quels ont été les thèmes des CCU ?

Pour la période 1990-1997, les CCU ont porté :

- sur le Schéma directeur d'aménagement urbain (SDAU) et ses déclinaisons, l'écologie urbaine, le Développement social urbain (DSU), le PLH, le SDUC, le Schéma de développement économique (SDE) ;
- sur le POS : en 1984 lorsqu'il a fallu le «refaire» ; et en 1997, les grandes orientations du POS de la Communauté urbaine ont été débattues.
- sur la qualité urbaine, une action extrêmement forte et volontariste de la Communauté urbaine, sur l'idée de l'identité des quartiers, sur le site de la ville, l'architecture urbaine, on a une déclinaison très fine, jusqu'à l'espace public, de ces grandes orientations.

À partir de 1997, des thèmes «sociétaux» apparaissent : ces thèmes ne sont pas directement liés à la Communauté urbaine, ou non traités par elle jusqu'alors. On a : «l'enfant et l'urbanisme» ; «ville et handicap, l'accessibilité dans la ville» ; «la question de l'eau» ; «l'accueil de la fête et des loisirs» ; «les sports» ; «l'hôpital» ; et, pour le prochain CCU le 19 janvier 2001, le thème de «la culture et la ville». C'est du reste dès 1997 que la démarche Millénaire 3, démarche culturelle et de développement sur l'agglomération, apparaît avec une autre méthode.

Certains sujets particuliers, sur des grands projets comme «le plan Presqu'île et la Porte des Alpes», ont aussi été traités. Sur les vingt-cinq CCU, 70 % ont porté sur les grandes orientations et 10 % sur les thèmes sociétaux : l'idée n'était pas de mettre en débat les grands projets.

Nous avons globalement balayé les grands traits du développement durable. Ainsi, les CCU ont abordé les questions :

- de la nature dans la ville : thème récurrent qui est apparu à plusieurs reprises ;
- de l'identité lyonnaise physique et architecturale ;
- de la mixité, à travers les grands ensembles, les DSU ;
- de la nécessité de garder de l'économie, de l'artisanat en ville ;
- de l'appropriation de la ville, de l'usage, notamment à travers l'espace public ou l'usage que font de la ville les enfants, les personnes handicapées.

Comment s'organise un CCU ?

La maîtrise d'ouvrage, c'est le Grand Lyon ; c'est l'adjoint à l'urbanisme, sous la responsabilité du président de la Communauté urbaine, qui assure la présidence des comités consultatifs. La maîtrise d'œuvre est assurée par l'Agence d'urbanisme qui a une mission de préparation et d'animation de ces CCU : depuis dix ans, nous organisons l'ensemble des débats, contactons les intervenants, et préparons le matériel et les débats. J'ai eu la chance, depuis le début, de les organiser tous.

Un gros effort est fait pour la préparation, le contenu. Nous sommes dans une situation où nous apportons le matériel, la matière grise : « Voilà ce qu'on pense, voilà ce que la Communauté urbaine pense de l'accessibilité dans la ville, des grandes orientations du POS, du PLH ». Le sujet est exposé par des intervenants extérieurs ou par l'Agence et le débat a lieu sur cette présentation-là. Voilà le style des CCU. La démarche Millénaire 3 est un peu différente, je pense qu'il peut être intéressant au niveau du débat de pouvoir les confronter. Enfin, un animateur, journaliste, organise les débats et l'ensemble de la séance.

Deux exemples de CCU

Le thème : «L'arbre et la ville». *[Commentaire d'un transparent]*

- accueil ;
- café ;
- vidéo d'introduction. Il y a cinq ou six ans déjà, nous avons introduit la vidéo comme un outil. Elle permet en deux minutes d'intégrer une interview d'un élu ou d'une personne extérieure, et de faire des tables rondes courtes, avec trois ou quatre personnes seulement ;
- ouverture de la séance par Henri Chabert, vice-président ;
- mise en place de la table ronde ;
- le débat est parsemé d'interviews vidéos : on a pris l'opinion du vice-président chargé de la voirie ou d'un technicien. On alimente le débat par cet outil.

C'est une organisation que l'on pratique de plus en plus. Par exemple pour le sujet de «L'arbre dans la ville», c'est une question globale qui s'intègre dans l'approche écologique de la ville. Des sujets d'actualité sont abordés comme : le patrimoine arboré de Lyon, et celui d'autres grandes villes, en phase de renouvellement ; le chancre coloré : un parasite pour les platanes et qui pose le problème de la diversification des espèces ; et puis, globalement, la demande de vert, la demande sociale, qui ne paraissait pas très explicite.

Sur un tel sujet, nous faisons une table ronde avec des personnes qui ont des regards très différents. Par exemple, Madame Bourgerie, ingénieur agronome, porte un regard sur l'arboriculture urbaine ; Gilles Clément a un regard très naturaliste sur la ville ; Michel Corajoud, apporte l'idée très forte de la composition de la ville par le paysage. Françoise Dubost a un regard de chercheur ; Caroline Stefulesco, chargée de mission, a beaucoup travaillé sur l'Atlas des grands paysages ; Bernard Reichen, architecte urbaniste, est intéressé par les questions du périurbain.

Nous avons abordé deux grandes questions. La première, «l'arbre en ville», avec une approche patrimoniale : on est sur les techniques, sur la gestion de l'arbre en ville, ses contraintes et ses exigences. La deuxième est plus sur la composition de la ville.

Le thème «La ville et son système de soins».

Une première partie porte sur les enjeux sociaux de la santé publique, avec un éclairage large. Une table ronde regroupe des représentants de l'ensemble. La deuxième partie porte sur les hôpitaux dans la ville et ce en quoi cette question interpelle les compétences de la communauté. La troisième partie aborde la question, plus fine, des réseaux de soins dans la ville. Les hospices civils de Lyon ont un projet de concentration des grands équipements hospitaliers dans l'agglomération. Se pose alors la question des réseaux de proximité.

«Il n'y a pas eu d'évaluation de ces dix années de CCU.»

En conclusion

Il n'y a pas eu d'évaluation de ces dix années de CCU, je n'apporterai donc qu'un point de vue personnel en guise de conclusion.

Le CCU est-il une instance de concertation ? Sur l'information et la communication, la «mise au courant», il me semble que oui. Les CCU sont régulièrement un lieu de communication ; il est vrai que le public est très «socioprofessionnel», mais il y a une information forte. Sur la consultation par le dialogue public, la demande d'avis sur un projet, il me semble aussi que oui. Est-ce que c'est une construction commune ? Il me semble que les gens participent au débat, mais c'est vrai ce n'est pas un lieu de partenariat.

Où sont situés les CCU dans le processus de concertation ? Les CCU sont situés dans le dialogue public sur le temps amont, c'est-à-dire sur les grands sujets d'agglomération. Ils donnent, au fond, une vision d'ensemble. Ils renvoient à d'autres outils de concertation. Par exemple : le CCU sur le POS du Grand Lyon était sur les grandes orientations ; par la suite, nous avons fait des CCU dans les arrondissements ou dans les communes. Il y a eu exactement 3 000 réunions publiques pour faire le POS. De même pour le CCU sur les identités de quartiers, sur le site de la ville. Les CCU renvoient ensuite à des chartes qui sont localisées, communiquées et dialoguées dans les territoires. Il y a des architectes-conseil et des traductions réglementaires. Par exemple, le CCU sur l'arbre renvoie à une Charte sur l'arbre et à des débats dans les quartiers. Il est vrai cependant qu'au niveau du débat public, de la décision publique, il n'y a pas d'aller-retour. Il y a de fortes remarques, des débats, il y a une prise en compte des avis, mais ce n'est pas un système itératif. Globalement, on a pu constater que l'ensemble des politiques présentées était relativement bien accueilli puis il y a eu des enrichissements par le dialogue.

«Ils donnent, au fond, une vision d'ensemble. Ils renvoient d'autres outils de concertation.»

Quelle a été l'approche des CCU ? Les CCU ont une approche un peu culturelle, ils ont forgé une pédagogie de l'urbanisme sur les grands sujets d'agglomération, dans un style top-down, j'en conviens. Ils ont permis des prises de conscience fortes, par exemple sur l'identité lyonnaise, le site, l'architecture, sur la question de la médiation des banlieues, le regard des enfants ou des handicapés dans la ville. On a eu plusieurs CCU «prise de conscience».

«Les CCU ont forgé une pédagogie de l'urbanisme sur les grands sujets d'agglomération.»

Qu'en est-il du «public» des CCU ? Dans un premier temps, le CCU était constitué d'une liste de personnes permanentes : un échantillon de la société lyonnaise. Petit à petit est apparue une deuxième liste de personnes conviées par rapport au sujet. Le public du CCU est donc sur deux registres différents.

Millénaire 3 : la société civile, actrice du projet de développement de l'agglomération lyonnaise ?

Patrick LUSSON, responsable de la Mission Prospective et Stratégie d'Agglomération du Grand-Lyon.

Je vais commencer par la fin puisque la démarche Millénaire 3 a commencé officiellement le 1er décembre 1997 pour se terminer, provisoirement, par la présentation du projet de l'agglomération lyonnaise, par le président Barre, à l'ensemble des gens qui avaient participé, le 19 septembre 2000.

On a ouvert cette journée par une vidéo alors que Millénaire 3 n'a pratiquement pas utilisé la vidéo pendant trois ans, contrairement à ce que fait François depuis longtemps. [Projection d'une vidéo montrant une réunion du Comité des sages de Millénaire 3]



Le point de départ

En 1997, la volonté politique du président Raymond Barre est d'engager une démarche participative pour bâtir un projet partagé de développement de l'agglomération. On considère effectivement, à Lyon, qu'après la période des équipements urbains, après la période de l'aménagement, l'objectif aujourd'hui est le développement global, encore appelé le développement durable.

Cette démarche participative a généré une double ouverture :

- une ouverture vers l'Europe : il est clair qu'aujourd'hui, dans une métropole comme la métropole lyonnaise, on ne peut pas envisager son avenir sans regarder vers l'Europe.
- une ouverture vers la société civile : elle apparaissait clairement, à la fois au président, au Comité des sages et au travers d'études sociologiques menées en 1997. L'intérêt était que la même étude sociologique avait été menée quinze ans auparavant pour «Lyon 2010», ce qui permettait de voir comment la société lyonnaise était en train d'évoluer.

‘on n aurait pas pu mener cette d marche participative sans cette volont politique de tous les instants.’

Troisième point : le thème de «l'Homme comme fil rouge de la démarche». Peut-être est-ce une tradition lyonnaise : l'humanisme, qu'il soit issu du catholicisme social ou du radicalisme laïque, pèse très fort dans l'identité lyonnaise et se retrouve dans la démarche Millénaire 3.

Je crois que l'on n'aurait pas pu mener cette démarche participative sans cette volonté politique de tous les instants.

Les différentes étapes

Les Journées de prospective. En décembre 1997, Raymond Barre lance la démarche. Pour répondre à la question de la société civile, on imagine ce qu'on a appelé des «Journées de prospective». On en a organisé cinq en 1998 afin d'essayer de définir quels étaient les défis que l'agglomération lyonnaise devait relever.

Ces Journées se déroulent toujours à peu près de la même façon : un cahier de prospective est envoyé à l'avance aux participants sur le thème dont traite la Journée. Ainsi, les gens n'arrivent pas démunis au débat. Il me semble important de préparer le débat le plus en amont possible.

‘Il me semble important de pr parer le d bat le plus en amont possible.’

Ensuite, il y a des prises de parole de spécialistes de la question pour présenter brièvement les choses. Très souvent, en contrepoint, des acteurs de la société lyonnaise prennent la parole et disent comment eux vivent ce thème ou ce problème.

Enfin il y a débat, avec une gestion de l'horloge draconienne. Si l'on veut que la concertation, la participation aient du sens, il me semble très important, au niveau de la méthode, de respecter le temps de débat.

“on a essayé
de balayer
les problèmes
de société auxquels
une agglomération
et les citoyens
de celle-ci sont
aujourd'hui
confrontés.”

À l'issue de ces 5 Journées de prospective, en juin 1998, nous avons balayé une dizaine de thèmes. Les Journées étaient de vraies journées, de 9 heures le matin à 17h30 ou 18h le soir. C'était très «prenant», ce qui explique à la fois une participation importante mais aussi le fait que certains milieux de la société étaient plus difficilement représentés, en particulier les milieux économiques des Petites et moyennes entreprises (il est difficile pour un responsable de PME de se dégager une journée par mois).

Nous avons traité du développement économique, de la citoyenneté, de la gouvernance, de l'avenir du travail et de l'éducation. À travers ces Journées de prospective très en amont des CCU, on a essayé de balayer les problèmes de société auxquels une agglomération et les citoyens de celle-ci sont aujourd'hui confrontés. Sur ces thèmes, il n'y a pas vraiment de lieu de débat public.

La participation a été un succès : au départ nous avons un fichier de 250 personnes : à la première séance, une centaine de présents ; actuellement le fichier est de 7 300 personnes : lors des dernières Journées 150 à 200 personnes étaient présentes. Le public est double : *les aficionados*, qui assistent à tout, les gens qui considèrent que, ce jour-là, puisqu'on traite de la violence urbaine ils sont concernés professionnellement ou personnellement.

Les groupes de travail. En décembre 1998, on a proposé cinq axes de stratégie de réponse aux défis suivants :

- une agglomération ouverte aux cultures et au monde ;
- une agglomération agréable et attractive ;
- une agglomération favorisant l'esprit d'entreprendre ;
- une agglomération favorisant les apprentissages tout au long de la vie ;
- une agglomération mettant en œuvre une démocratie plus participative.

Ceci a été réalisé après un travail non plus en Journées de prospective à 100 ou 150 personnes, mais après un travail en groupes. Sur cinq groupes de travail, on a mobilisé 80 personnes qui ont accepté de passer avec nous cinq ou six journées bien remplies pour essayer d'imaginer comment on pouvait répondre aux défis. Chacun de ces axes a été décliné en quatre actions et l'on aboutit ainsi à notre projet.

“si l'on voulait
vraiment mobiliser
les élus, il fallait
que le Président
leur donne
une responsabilité
particulière.”

La préparation du projet d'agglomération. Elle a été réalisée, au printemps 2000, grâce à cinq nouveaux groupes de travail présidés par des élus. Dans la première phase, Journées de prospective et premiers groupes de travail, la mobilisation des élus n'a pas été très importante. Le vice-président à la stratégie suivait et pilotait les opérations en direct, par contre l'ensemble des élus se faisait quelquefois représenter ou les élus venaient si le sujet les intéressait particulièrement ou bien si on leur demandait de faire part de leur expérience. L'hiver 1999, on est arrivé à la conclusion que si l'on voulait vraiment mobiliser les élus, il fallait que le Président leur donne une responsabilité parti-

culière et leur demande de se mobiliser. J'insiste surtout sur la méthode : promotion du débat public, être à l'écoute de la société, des habitants et de leurs préoccupations.

Les Assises de la métropole (septembre 2000). La présentation du projet d'agglomération : avec plus de 700 participants (société civile, fonctionnaires, élus). Le Conseil de communauté : «hors les murs», en présence de la société civile, au palais des congrès de la Cité internationale. La conférence Euro cités : un peu avant «Métropoles européennes en projet», la conférence a présenté la démarche stratégique d'une quinzaine de villes européennes ainsi que la démarche Millénaire 3 devant 370 participants qui venaient de 40 villes étrangères.

Quel bilan au terme de 24 Journées ?

Une stratégie de communication et d'information. Cette participation s'est accompagnée d'une stratégie d'information, avec de nombreuses publications. Les Lettres d'information, diffusées à plus de 7000 exemplaires, ont permis d'informer très largement de la démarche ; les Cahiers thématiques, ont été tirés à 4 500 exemplaires. Un travail qu'on a fait avec l'Europe : 15 Eurocités, dont la publication de «news letters», («Métropoles européennes en projet») et organisation d'un colloque que nous avons couplé avec les Assises de la métropole, en septembre, pour bien montrer que la réflexion lyonnaise n'était pas du tout déconnectée de la réflexion des métropoles européennes. On a essayé de répondre en permanence aux demandes de présentation, que ce soit au niveau de l'agglomération, national ou européen, puisque le groupe de travail était dans le cadre des Eurocités. Un travail de médias : dès septembre 1998 ouverture du site millénaire3.com, et puis des émissions de radio et de télévision.



L'aire urbaine de Lyon
(cerné noir)

Des partenariats. Nous avons développé de nombreux partenariats et fait du «mécénat» en publiant un certain nombre de documents que personne n'avait eu l'idée ou les moyens de publier :

- un guide favorisant les initiatives et la vie des idées dans l'agglomération lyonnaise ;
- un petit fascicule à destination des enfants, diffusé via l'Éducation nationale dans les écoles, qui s'appelle «Bouge ta ville» ;
- un livre retraçant la naissance du défilé de la Biennale de la danse de 1996. Il est apparu, en effet, au cours des débats que ce défilé était en train de devenir le symbole de l'agglomération lyonnaise, agglomération relativement ségréguée. Ce défilé de la danse, qui se déroule en plein centre de la commune-centre, accueille l'ensemble des habitants de la banlieue.

La mise en œuvre du projet d'agglomération. Actuellement, elle s'effectue autour de deux chantiers :

- la mise en place d'un Conseil de développement : institué par la Loi Voynet, il doit réunir les acteurs de la société civile et être consulté à la fois sur les grands projets d'agglomération et sur toutes questions qu'on veut bien lui soumettre. Le Conseil de communauté a délibéré le 19 septembre sur la création «de principe» de ce Conseil de développement. Actuellement, nous préparons la délibération qui va l'instituer. Le président Barre réunira ce Conseil de développement au début de l'année 2001, de manière à aller jusqu'au bout de la démarche ;

«le développement se fonde aujourd'hui davantage sur la richesse des initiatives de la société locale que sur tout autre apport extérieur.»

- l'appropriation de ce projet et de ses 21 priorités par les services de la Communauté urbaine : nous faisons avec ces services un travail de prospective pour savoir comment ils s'approprient ces priorités, comment ils voient leur avenir, de manière à bâtir des éléments de projet communautaire pour le prochain mandat.

Elle se prolonge autour d'un dialogue avec les intercommunalités périphériques. Il s'agit de tenir compte du phénomène «aire urbaine» puisque aujourd'hui les enjeux sont hors de la Communauté urbaine (la Communauté urbaine, c'est 55 communes ; l'agglomération c'est 239 communes au recensement de 1990). Des discussions avec les 13 autorités organisatrices de transports de la région urbaine de Lyon portent sur différents thèmes : le multimodal, la tarification, l'information. Elles sont nécessaires si l'on veut «faire» un système qui ait du sens par rapport au développement à la fois urbain et durable. Pour l'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale, on dialogue avec une quinzaine d'intercommunalités périphériques qui ont la compétence «aménagement». Elles ont récemment signé une lettre pour le préfet, à l'occasion d'un déjeuner avec Raymond Barre, lui demandant de travailler à la définition du périmètre de ce schéma.

Finalement, nous avons travaillé au renforcement de la démarche participative au service d'un «management public renouvelé», à partir du constat que le développement se fonde aujourd'hui davantage sur la richesse des initiatives de la société locale que sur tout autre apport extérieur. La puissance publique doit aujourd'hui redéfinir son rôle, c'est ce que disait Jean-Pierre Dufay en introduction.

Discussion : le point de vue d'une journaliste

Cécile ÉLIE, correspondante d'Urbapress à Lyon



Je suis journaliste et, bien qu'on me présente comme Lyonnaise, je n'ai jamais été totalement immergée dans ce type de démarche. Je suis plutôt dans une position d'observateur extérieur et critique. C'est une nuance à apporter pour comprendre qu'en tant que journaliste, on ne peut pas suivre des séries de réunions. Vous l'avez compris, elles se sont étendues sur le temps de manière lourde et avec des rythmes pas toujours compatibles avec une vie professionnelle. C'est valable pour une grande partie du public.

Je pense qu'il faut dissocier les questions - que j'aurais à poser, que j'ai pu poser parfois en me penchant sur ce qui se passait à Lyon - relatives à chacune des deux démarches. Elles sont foncièrement différentes dans l'histoire et dans la forme.

Les CCU ont été, François Brégnac l'a bien montré, une façon d'informer, de former, avec quelque chose qui a le mérite d'avoir été très pédagogique, et d'avoir eu des approches par thème, donc une certaine clarté.

La question que je vais vous poser tout de suite, c'est s'il n'y a pas un regret : avec ces approches par thème, n'a-t-on pas perdu le croisement des cultures ?

François BRÉGNAC

On fait déjà un croisement quand on croise l'hôpital et la ville, la culture et la ville. On est déjà dans une approche croisée. Entre partenaires très différents, on s'informe. C'est déjà, à mon avis, un premier pas.

Il est vrai que l'idée au départ était d'avoir un public qui soit vraiment représentatif de la société lyonnaise dans toutes ses composantes (professionnelle, culturelle, artistique). Dans les tout premiers CCU, le public était celui-ci ; peu de gens sont restés (M. Scherrer, qui est dans la salle, a été un «fidèle» depuis le début et c'est très important qu'il donne son avis). Petit à petit les personnes sont moins venues et le public s'est spécialisé. Sur un sujet, il y avait malgré tout l'essentiel des compétences. C'est vrai que la société civile n'a pas été très représentée.

Cécile ÉLIE

C'est effectivement une des petites fissures de la démarche. Cependant, plus généralement, ne considérez-vous pas que ça modifie le paysage que très marginalement ? En effet vous arriviez avec un projet, une démarche déjà construite. Vous la soumettiez, en fin de compte, pour la faire valider. Ensuite, il y avait des ajustements mais à la marge. N'avez-vous pas l'impression que c'est un peu mettre de l'huile dans les rouages, que c'est une façon de mieux faire passer une pilule, ou peut-être une adhésion à une démarche très positive ? En définitive, n'avez-vous pas l'impression que c'est marginal ?

François BRÉGNAC

On est au cœur du sujet. Tout a toujours été fait dans la plus grande transparence. Je crois que les CCU, au début en tout cas, illustrent bien un style. Dans le style de gouvernance de Michel Noir, maire de Lyon et président de la Communauté urbaine, il y avait l'idée très forte de l'efficacité de l'action publique. C'était la règle : «voilà ce que je pense ; je vous le soumetts ; qu'est-ce que vous en pensez ?». S'il y a des contradictions, c'est très bien et heureusement : on enrichit le débat. Ensuite on voit un autre style apparaître. Il est plutôt fondé sur l'idée de la construction, de l'élaboration conjointe, commune. Millénaire 3 exprime très fortement cette idée. Nous sommes sur deux approches, c'est très bien qu'elles existent toutes les deux : elles sont tout à fait complémentaires.

Cécile ÉLIE

Avec une approche «à la Lyonnaise», c'est-à-dire assez timide : on arrondit les bords, on y va sur la pointe des pieds, on a des interlocuteurs de toujours. Je fais allusion notamment à la présence de M. Scherrer.

On a aussi un essoufflement, parce que, vous l'avez rappelé, c'est une démarche qui a démarré au début des années 1990. Au début, il y avait de grands sujets ; ensuite, il y a eu le détail du grand sujet ; maintenant on en est presque aux rayures sur les ailes des papillons ! Il y a eu une relance : vous faites appel maintenant à la vidéo, ce qui raccourcit le discours d'approche et donne un tronc commun aux discussions. Ceci étant, n'y a-t-il pas un épuisement du sujet ?

François BRÉGNAC

On voit très nettement la période 1990-1997 : les sujets des CCU sont en appui des politiques publiques. Dès 1997, on a de nouveaux sujets et de nouvelles interrogations : le handicap, l'enfant, les sports et loisirs, la fête dans la ville, l'hôpital. Ce n'est pas un épuisement mais simplement la prise en compte de l'air du temps et des préoccupations du moment. De ce point de vue, sur le type d'interrogations, c'est vrai que

vous arriviez avec un projet, une démarche déjà construite. Vous la soumettiez, en fin de compte, pour la faire valider.”

S'il y a des contradictions, c'est très bien et heureusement : on enrichit le débat.”

les CCU ont tendance à rejoindre l'approche de Millénaire 3. On s'interroge plus sur le contenu, sur les problèmes de société que sur l'idée, l'obsession de finaliser ou d'agir sur les politiques publiques.

Gérard LACOSTE

Que penser de l'autre démarche, Millénaire 3 ? Vous évoquez ce que vous percevez comme un essoufflement, en même temps peut-être des sujets qui sont trop ténus. L'autre approche, c'est une autre ambition, c'est une démarche très différente.

Cécile ÉLIE

Je vais vous donner un avis de journaliste qui a suivi ça et qui a sa propre perception ; on est subjectif, c'est bien connu. Je dirai de Millénaire 3, en étant très, très dure, que : «c'est une montagne qui a accouché d'une souris». Je suis même allée jusqu'à l'écrire (en italiques).

François BRÉGNAC

Quel sens faut-il donner à l'italique par rapport aux guillemets ? Ce sont des italiques lyonnaises ?

Cécile ÉLIE

Jusqu'ici personne ne l'a dit en dehors de moi ! Cela dit, la réaction était dans un papier final que j'ai effectivement rédigé à l'occasion du forum des Eurocités, des 21 priorités. Vous les lirez, vous êtes pour beaucoup des professionnels, or ces 21 priorités sont des priorités passe-partout ; on peut vraiment les reprendre à la sauce de quasiment toutes les grandes villes de France, ou même des petites.

“ces 21
priorités sont
des priorités
passe-partout.”

Je vais continuer à être assez agressive parce que, autant on faisait les CCU avec les moyens du bord (l'Agence d'urbanisme), autant la démarche Millénaire 3 est une mission spécifique, avec un budget spécifique qui est loin d'être tout petit, une vingtaine de millions ou pas loin. Ce n'est pas énorme pour des études, mais c'est au-delà de ce que l'on a l'habitude de voir ailleurs. Pourquoi pas ? Oui, mais à condition qu'il en ressorte quelque chose. Or, ce qu'il en ressort pour le moment me pose questions.

Sur le public. Patrick Lusson, est-ce que vous ne regrettez pas d'avoir eu un peu trop d'hommes, de professions intellectuelles, de résidents principalement à Lyon, et complètement impliqués, je dirai «partie prenante» ? Les gens qui étaient au rendu de Millénaire 3 étaient ceux que l'on rencontre dans les dîners, dans les cocktails, dans les débats habituels. Ils sont d'ailleurs aussi aux CCU. Ce sont des gens de bonne compagnie qui connaissent les sujets et qui se frottent les uns aux autres.

Sur la pédagogie, si l'on considère que ce sont des outils de formation, pour faire de l'information continue des sociologues, des urbanistes, etc, c'est épatant ; si l'on en profite pour dire que ça va former les futurs citoyens au niveau associations, leur apprendre à lire des documents, à faire des choses, c'est épatant. Alors là, je dis «franchement bravo» ! Cependant il ne faut pas se tromper de discours : ce n'est pas : «on cherche à voir la quintessence des réactions du citoyen *lambda*».

Sur la décision. Je vais prendre pour référence ce qui a été dit en ouverture par Myriam

Constantin : «les processus de concertation doivent aboutir à prendre des décisions». Où sont-elles ? On dit Conseil de développement, etc., mais si ça reste aussi flou, à quoi ça servira ?

Sur les enjeux. «Mobiliser des énergies sur de vraies questions et de vrais enjeux». Où sont les vraies questions ?

Sur la Biennale de la danse. Au lieu d'aider à éditer un bulletin commémoratif qui, c'est vrai, a le mérite de mémoriser l'histoire, n'auriez-vous pas pu donner de nouveaux moyens aux associations des banlieues qui participent à la Biennale de la danse. Elles n'ont parfois pas même un hangar pour construire leur char, elles ont des moyens relevant du bout de ficelle et font tout de même des miracles grâce aux animateurs locaux et à des gens «culture de la rue» ou autres.

Patrick LUSSON

D'abord le public. Vous avez dit des hommes. À l'été 2000 on a fait une évaluation des deux ans et demi de travail : 60 % d'hommes, 40 % de femmes. On peut faire mieux, je vous le concède, mais j'estime que dire qu'il y a surtout des hommes, c'est peut-être aller un peu vite en besogne. Lyonnais, majoritairement, oui : 48 % de gens domiciliés à Lyon ; ça veut dire aussi 52 % de gens domiciliés dans les autres communes. Lyon ne compte que 450 000 habitants sur 1,2 million d'habitants de l'agglomération ; il y a peut-être une sur-représentation lyonnaise, mais, là aussi, je pense qu'on a, dans Millénaire 3, largement travaillé avec des gens de banlieue, de Vénissieux, de Vaulx-en-Velin, de Rieux-la-Pape ou d'ailleurs.

“il y a peut-être une sur-représentation lyonnaise, mais, on a, dans Millénaire 3, largement travaillé avec des gens de banlieue”

Cécile ÉLIE

On ne l'a pas senti dans vos rendus. Pourquoi ?

En termes de médias, vous dites : «on a fait un site, etc». Les médias, en dehors de journalistes spécialisés, en dehors d'un ou deux papiers qui ont repris la conférence de presse, mais sans plus, Millénaire 3 n'a pas été très suivi ; on n'en a pas vraiment entendu parler dans la ville.

Patrick LUSSON

Curieusement, c'est vrai, on a eu plus de «papiers» dans certains journaux de Montréal que dans Le Progrès. Cependant là, c'est le problème des médias, pas celui de Millénaire 3.

Depuis le début, on a un dramatique problème avec les médias sur ce genre de débat et de participation. On a essayé par divers biais d'intéresser les médias locaux à cette démarche, en particulier Le Progrès, puisqu'il est dans toutes les agglomérations de province le média «hégémonique». Or, si on ne réussit pas à rentrer réellement en dialogue avec lui, il en parlera peu.

“Elle a eu autant de mal que nous avec la presse locale.”

On a eu un papier dans Le Monde ; deux ou trois dans des journaux de Montréal parce que des journalistes étaient venus pour le défilé de la Biennale : on avait couplé les Assises de la métropole avec cette manifestation.

Vous avez dit tout à l'heure que les résultats étaient banals ; en France, à ma connaissance, il n'y a aujourd'hui qu'une seule autre agglomération qui ait tenté ce genre de

démarche et de définir un projet d'agglomération avec une démarche très participative : l'agglomération de Strasbourg. Elle a eu autant de mal que nous avec la presse locale. On a aussi regardé ce qui se faisait en Europe : on a dit à Barcelone : «vous avez un grand journal, L'Avanguardia, vous n'avez certainement eu aucun problème pour faire de la prospective via les médias». Or jamais L'Avanguardia n'a fait un papier sur le plan stratégique de Barcelone. Il y a un vrai problème et l'on n'a pas su le résoudre.

«C'est la première fois à Lyon, et certainement en France, qu'il y a une prise de position politique très forte sur une société multiculturelle.»

Je vais répondre sur les thématiques et le concret. Vous dites que les thématiques sont banales : peut-être. Mais c'est la première fois à Lyon, et certainement en France, qu'il y a une affirmation et une prise de position politique très fortes sur une société multiculturelle. Personne ne l'avait affirmé aussi fort que nous l'avons affirmé dans le premier axe stratégique.

Pour le concret, comme on est dans une réflexion en amont par rapport à des choses qui vont venir, quand on dit « agglomération attractive et agréable à vivre », qui ne va pas le dire ? Derrière, on dit quand même et surtout : «on va faire un schéma de cohérence territoriale à l'échelle, si possible, des 239 communes». Or je vous rappelle que le précédent SDAU était sur 71 communes, et aujourd'hui les deux tiers de la croissance démographique se font en dehors de la Communauté urbaine, c'est-à-dire sur les 239 moins 55 communes de la Communauté urbaine. Donc les enjeux de développement urbain sont largement en dehors des 55 communes. Arriver à mettre d'accord 15 intercommunalités périphériques pour faire un schéma de cohérence territoriale et écrire au préfet dans ce sens, c'est le début du concret.

Cécile ÉLIE

« Arriver à mettre d'accord 15 intercommunalités périphériques pour faire un schéma de cohérence territoriale c'est le début du concret. »

Sur ce point, vous n'avez fait aucune allusion à la Directive territoriale d'aménagement (DTA) gérée par le préfet, qui, elle, a été décidée, approuvée...

Patrick LUSSON

Non, pour l'instant, le préfet a un mandat pour faire une DTA.

Cécile ÉLIE

C'est plus que ça, celle de Lyon...

Patrick LUSSON

Elle n'est pas encore faite !...

Cécile ÉLIE

Bien sûr qu'elle n'est pas faite, mais elle est en instruction. Penser que c'est sorti de Millénaire 3, c'est quand même un peu tricher sur la présentation !

Patrick LUSSON

C'est la seule DTA qui ait été demandée par une collectivité locale !

Gérard LACOSTE

J'utilise mon joker ! C'est une question que nous gardons pour le débat de tout à l'heure.

J'ai un participant qui est statisticien, il s'est livré à un petit exercice et voulait vous livrer une information.

Abel GUGGENHEIM

[En référence à une remarque de Cécile Élie sur le public de Millénaire 3]

J'ai fait un petit calcul, nous sommes approximativement 44 % de femmes et 56 % d'hommes dans cette salle !

Gérard LACOSTE

Avant de vous présenter la suite de nos débats je repasse la parole à Myriam Constantin qui voulait apporter une petite précision.

Myriam CONSTANTIN

J'ai dit en introduction que la concertation devait aboutir à une prise de décisions. C'était une imprécision de langage, peut-être due à l'heure ; je voulais dire : devait être jalonnée de prises de décisions. Je reste bien dans l'idée d'un processus.



Des outils pour débattre et susciter le changement

Gérard LACOSTE

Dans cette seconde partie, nous allons davantage mettre l'accent sur les outils au service de la participation démocratique et de l'aménagement. Nous allons faire appel à trois témoignages qui, bien entendu, sont ancrés dans des territoires, correspondant à des expériences qui se relient à des territoires.

Pour la première intervention, Fabienne Goux-Baudiment nous présente une démarche modulable qui permet d'avancer vers la conception collective d'un projet territorial. Et donc vers une dimension de réflexion prospective concernant des territoires.

Nous aurons ensuite le témoignage de Luc Stéphan qui travaille sur l'agglomération de Rouen-Elbeuf. Il nous apportera un éclairage sur la façon dont cette concertation, cette démarche d'association la plus large possible, a été conduite à l'occasion des travaux de réflexion sur le schéma directeur de Rouen-Elbeuf.

Pour terminer les exposés, Jean-Charles Eleb vous parlera d'une autre démarche, sensiblement différente, mise en œuvre sur le territoire de Bobigny.

Pour amorcer le débat, susciter les réactions des uns et les autres et les pousser un peu dans leurs retranchements - comme Cécile Elie a si bien su le faire -, Armel Huet réagira à ces propos. Ensuite nous débattons ; les questions seront les bienvenues.

L'audit des acteurs locaux concernés

Fabienne GOUX-BAUDIMENT, directrice de ProGective

Je vais essayer de vous exposer une méthodologie plutôt qu'une méthode, c'est-à-dire un processus qui est en soi suffisamment cohérent pour être ensuite décliné en différentes modalités, en différentes méthodes, en fonction des besoins. Elle est donc adaptable à la définition des besoins.

Tout d'abord, de quoi part la création de ce processus ? Elle part d'un certain nombre de présupposés relatifs à des projets de territoire. La méthodologie dite audit des «Acteurs locaux concernés» (ALC) a été construite pour répondre au besoin de définir un projet de territoire. Celui-ci suppose de définir :

- les contours de l'opération : jusqu'où veut-on aller, sur quel périmètre, qu'est-ce que cela implique ?
- Les contenus : sur quoi va porter le projet de territoire ?
- Les acteurs : ce sont les acteurs de la coopération territoriale, parce qu'on part du principe qu'un projet de territoire, par définition, n'est pas le projet d'un individu mais le



« un projet de territoire, n'est pas le projet d'un individu mais le projet d'un groupe qui va représenter l'intérêt général »

projet d'un groupe qui va représenter l'intérêt général sur un territoire. Ce qui nous intéresse ici, ce sont ces acteurs et leur perception.

Le projet de territoire suppose de dépasser un certain nombre de clivages qui existent généralement entre ces acteurs, que ce soit entre acteurs politiques, ou entre acteurs économiques, etc., en les réunissant dans un débat qui soit partagé, c'est-à-dire où il n'y ait pas une prise de parole avec une tribune, et d'autres qui écoutent. Tous sont autour de la table et vont essayer de dialoguer ensemble pour faire avancer un certain nombre d'éléments. On va essayer de réunir le maximum d'acteurs locaux, mais vous allez voir que nous avons une définition très cadrée des acteurs locaux, qu'ils soient institutionnels ou non institutionnels.

· On se réfère à un certain nombre de représentants de la société civile, du monde politique, du monde économique, qui détiennent un pouvoir suffisant pour agir”

Qu'est-ce qu'un acteur local concerné ?

Un acteur, pour nous, est le détenteur d'un pouvoir ; c'est celui qui peut agir. Donc on ne se réfère pas à la population ; on ne se réfère pas à la totalité de la société civile. On se réfère à un certain nombre de représentants de la société civile, du monde politique, du monde économique, qui détiennent un pouvoir suffisant pour agir à l'échelle du territoire de manière significative. Une fois encore, ce n'est en aucun cas une vérité première : c'est la définition que nous utilisons pour travailler à cette échelle-là.

Ensuite, cet acteur est local, non pas dans la mesure où il habite sur place mais où le pouvoir qu'il exerce s'applique localement. Ce qui veut dire que nous n'excluons pas l'État qui intervient lui aussi comme acteur local dans la mesure où il est manifeste sur le territoire.

Enfin, cet acteur est réputé concerné, dans la mesure où son intérêt pour le projet de territoire et pour ce qui se passe sur ce territoire est manifeste.

Cette définition est le postulat de notre méthodologie.

À partir de ce postulat, il nous a fallu chercher une typologie des acteurs locaux. Elle repose sur deux grands concepts :

- le concept de pouvoir : «Qu'est-ce que le pouvoir ?». C'est une typologie assez classique en sciences politiques : vous avez le pouvoir d'autorité, le pouvoir de fonction et le pouvoir d'influence. Nous y reviendrons dans le débat ;
- le concept de «sphère» : nous cherchons à avoir le maximum de représentativité de la réalité. Nous avons donc découpé cette réalité en trois sphères d'acteurs : la sphère économique, la sphère politique et la sphère sociétale.

La sphère politique. J'ai des exemples, sur lesquels nous pourrions revenir, d'acteurs de la sphère politique au niveau européen. On les décline du niveau européen au niveau local avec les organismes et le type de fonction auxquels nous nous adressons en tant qu'acteurs. Les fonctions diffèrent en fonction de l'échelon ou du type d'organisme. Par exemple, sur les petites communes, on s'adresse plutôt aux élus ; sur les agglomérations, on s'adresse à la fois aux élus et aux directeurs, c'est-à-dire aux techniciens qui sont porteurs d'un pouvoir important au sein de l'agglomération.

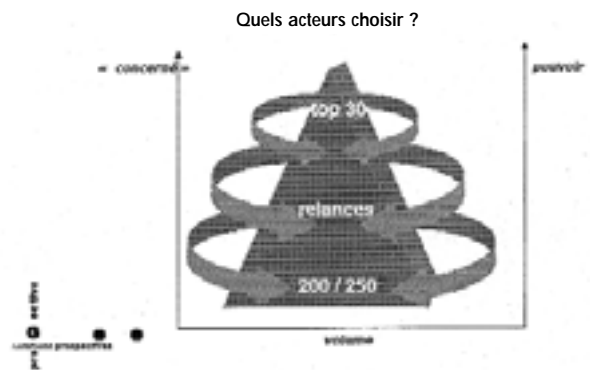
La sphère économique. On distingue les entreprises, les organismes consulaires, les syndicats professionnels, les associations, etc. Ce sont des listes non exhaustives qui visent simplement à illustrer notre propos.

La sphère sociétale. Vous avez à la fois les syndicats et les fédérations nationales. Selon les typologies, vous avez des variantes : les syndicats sont parfois placés dans la sphère économique. Aujourd'hui, ils sont de plus en plus largement placés dans la sphère socié-

tale dans la mesure où ils s'occupent d'un champ qui est plus largement sociétal que réellement le conflit du travail. Vous avez aussi le secteur religieux, le secteur non marchand et les associations, une fois encore.

Une fois que nous les avons répertoriés «en gros», nous obtenons un nombre assez important d'acteurs. Il faut donc réduire notre champ puisqu'on ne prétend pas travailler avec la totalité des acteurs. Nous avons trois grands champs :

- le «top 30». Ce sont les 30 acteurs qui sont situés au sommet de la pyramide. On va essayer de les répartir de manière égale : dix pour chacune des sphères. Ce sont ceux avec lesquels nous allons travailler très étroitement ;
- les acteurs importants. Nous allons les consulter et les relancer. On va vraiment chercher à obtenir une réponse. Son volume est variable en fonction des territoires ;
- les acteurs consultés mais dont l'absence de réponse constitue, en soit, une forme de réponse. S'ils ne répondent pas, on considère que leur intérêt n'est pas manifeste et qu'ils ne sont donc pas réellement concernés.



C'est très arbitraire mais c'est une méthodologie et ce sont les postulats basés pour la faire fonctionner.

Une méthode avec des limites claires

Elles sont de deux ordres.

1. Le mode de désignation. Le commanditaire nomme les acteurs locaux. Lorsque que vous êtes consultant et que vous arrivez sur un territoire que vous ne connaissez pas, il faut un référent sur le territoire qui puisse nommer ces acteurs : en l'occurrence, c'est le commanditaire. Donc on peut bien sûr objecter qu'il en oublie involontairement, parfois volontairement, mais ça fait partie du jeu. L'effet «boomerang», c'est que tout se sait dans un milieu aussi réduit que celui-là. Donc on peut supposer que l'autorité de la collectivité territoriale qui décide de lancer un audit des ALC, maîtrise assez bien les effets «boomerang» et va éviter de créer des distorsions flagrantes dans le jeu. On est là en plein dans la théorie des jeux.
2. Le risque d'un manque de sincérité. Les «acteurs locaux» peuvent pratiquer la langue de bois. Quand on consulte des gens, ils peuvent toujours vous dire ce qu'ils veulent, en aucun cas ça n'a prétention à une vérité quelconque. La prétention que cela peut avoir, c'est d'aller chercher des représentations : comprendre comment un acteur local pense son territoire, en présupposant que c'est cette représentation qui, dans un grand nombre de cas, prend le pas sur la décision rationnelle. En effet, au moment où un acteur local doit prendre une décision, il ne va pas forcément aller consulter la somme d'informations disponibles, qui parfois est massive, parfois absconse, confuse. Mais à un moment donné, il va décider avec la représentation qu'il a dans la tête du système qu'il pilote.

· il faut un référent sur le territoire qui puisse nommer ces acteurs : en l'occurrence, c'est le commanditaire. Donc on peut bien sûr objecter qu'il en oublie involontairement, parfois volontairement”

· comprendre comment un acteur local pense son territoire, en présupposant que c'est cette représentation qui prend le pas sur la décision rationnelle.”

Qu'est-ce que l'audit des ALC, concrètement ?

C'est un processus qui part de la réflexion vers l'action, qui se situe précisément entre ces deux moments. La réflexion est symbolisée par un moment : le diagnostic partagé. En général, ce diagnostic a été fait en amont de l'audit et le but est d'aller jusqu'à la déclinaison ou la définition, plus exactement, d'axes stratégiques. Ces axes stratégiques doivent ressortir de l'audit et en être la conclusion.

Entre les deux, nous avons toute une gamme qui va de la consultation à la concertation, c'est ce que vous connaissez. Dans la consultation, vous avez tantôt des consultations de population (on l'a vu notamment avec les conférences citoyennes, avec les Comités citoyens de Strasbourg, par exemple), tantôt des consultations d'acteurs locaux, avec des entretiens individuels de fond, qui durent deux heures. Nous avons ensuite un grand questionnaire qui est en général assez lourd et trapu (il faut une bonne heure pour y répondre). Il va être diffusé à 250 ou 300 acteurs locaux, en fonction de la taille du territoire et du volume de la population concernée. Dans l'audit des ALC, nous ne menons pas d'enquête de population, nous restons vraiment au niveau acteurs locaux.

En ce qui concerne le processus d'intelligence collective en lui-même, nous avons des ateliers qui vont réunir le «top 30» des acteurs locaux, pour travailler avec eux. Nous ne faisons pas de groupes de travail qui durent dans le temps, contrairement à ce qui se fait dans le cadre d'autres démarches de prospective classiques, comme Millénaire 3. Le but est d'aller chercher des acteurs locaux qui, par leur positionnement, leur fonction, ne peuvent pas consacrer une ou deux journées par mois à un travail régulier, en groupe, etc. C'est donc une méthode qui vise à aller chercher ces gens-là, à avoir leur opinion et pouvoir travailler dessus.

Les quatre étapes de l'audit des ALC :

1. Nous envoyons tout d'abord un questionnaire fondé sur un diagnostic de territoire, ce qui présuppose donc l'existence du diagnostic. Les réponses à ce questionnaire vont permettre de valider ou non ce diagnostic, d'identifier les forces et les faiblesses, les freins et les moteurs. Avec les forces et faiblesses, vous avez une vision statique à un moment donné d'un système. Alors qu'en dynamique, les freins et les moteurs jouent un rôle complètement différent. Prenons l'exemple d'une force statique, comme la richesse d'un territoire, qui très souvent constitue un frein à son évolution.

C'est là qu'il y a un jeu assez intéressant parce que, souvent, on s'arrête au niveau statique. On regarde la force et la faiblesse, mais on ne se demande pas ce qui bloque le système dans son évolution ou ce qui le favorise.

2. Ensuite, nous organisons des entretiens pour repérer et recouper à la fois ces forces et faiblesses, ces freins et ces moteurs. Ils vont permettre en particulier de :
 - recouper les informations données par le questionnaire ;
 - détailler le tendancier (ce qu'on ne peut pas faire dans le questionnaire) ;
 - enrichir le futur souhaitable (toujours sur les visions d'avenir) ;
 - comprendre le jeu d'acteurs.

Ce sont les quatre éléments forts que l'on retrouve en général dans les entretiens.

3. Des ateliers vont réunir les 30 personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus de manière vraiment approfondie. Sur la base des résultats de ces entretiens et du questionnaire, on prépare des «items» sur lesquels on va fonder le travail en ateliers. Trois ateliers de dix personnes réunissent les acteurs du «top 30». Dans chacun d'eux, on essaie d'avoir un pourcentage à peu près égal des trois sphères (politiques, économiques, sociétales). On leur présente le diagnostic et l'on a un premier débat sur sa validation et sur les résultats des questionnaires.

On part toujours de l'idée qu'une représentation, sinon consensuelle mais au moins partagée, du territoire est nécessaire pour pouvoir avancer. Enfin, on leur permet de voter sur les composantes des visions futures, généralement par un système d'abaque de Régnier⁽¹⁾.

· On part toujours de l'idée qu'une représentation, sinon consensuelle mais au moins partagée, du territoire est nécessaire pour pouvoir avancer.”

(1) La méthode d'abaque de Régnier est décrite dans : Fabienne Goux-Baudiment, Donner du futur aux territoires, CERTU, 2000.

4. Ensuite, il s'agit de passer à la pratique. En règle générale, cela va être l'occasion de tenir une nouvelle session, cette fois beaucoup plus ouverte, et d'organiser un nouveau vote qui va permettre de choisir des projets de territoire.

À Châlons-en-Champagne, par exemple, le processus a vraiment été mené de bout en bout. Il est aujourd'hui rendu public, on peut donc en parler très facilement. Lorsque nous avons commencé notre travail sur Châlons, il était hors de question de développer un aéroport à Vatry. C'était quelque chose de vraiment tabou dans la population, par rapport à une vision d'un territoire agricole : la Champagne productive, riche. C'était absolument impensable dans les mentalités de venir mettre un aéroport là. Après un premier travail de prospective de sept ou huit mois, et au terme de l'audit qui a duré huit à neuf mois, on a eu au final un vote sur quatre scénarios. Finalement, le scénario retenu comme projet de territoire pour Châlons, était la création de l'aéroport. C'est un des résultats auxquels on peut aboutir.

En conclusion

L'audit des ALC nous permet :

- de mieux appréhender les jeux d'acteurs. En effet, lorsqu'on cherche à mettre en place un projet de territoire, il est important pour celui qui anime, qui pilote l'opération de savoir sur qui il peut compter et quels types de positions il va devoir affronter ;
- de mieux connaître les représentations des acteurs locaux. C'était souvent l'occasion de faire se rencontrer des acteurs locaux qui, traditionnellement, ne se rencontrent jamais : par exemple un directeur d'hôpital qui n'avait jamais rencontré le maire alors que l'hôpital est le premier employeur de la commune ;
- d'apprécier les décalages entre ces représentations et la réalité. On constate souvent que des idées générales sont véhiculées. Par exemple, sur un territoire sur lequel nous avons travaillé, les gens étaient absolument convaincus, mais sans qu'on sache pourquoi (il aurait fallu passer le relais aux sociologues et aux psychologues), que ce territoire était effroyablement vieillissant. Tous les résultats qui ont été donnés par le biais des questionnaires, des ateliers, etc., nous donnaient un territoire vieillissant, plus vieillissant que la normale, au-delà de tous les seuils. Or, si on retournait aux statistiques, aux chiffres, à l'analyse très fine de la population, on se rendait compte qu'en réalité, c'était un des territoires les plus jeunes de France. Ça pose question et c'est sur ces questions-là qu'on veut faire s'interroger les gens ;
- de mesurer les avenir possibles. Qu'est-ce qui est possible, qu'est-ce qui ne l'est pas ? Qu'est-ce qui ne passe pas du tout dans la tête des gens ? De quoi les gens ne veulent-ils pas entendre parler ? Une fois encore, quand je dis les gens, je dis les acteurs locaux, pas la population ;
- de comprendre le présent à la lumière des souhaitables. En abordant la vision de ce que les gens voudraient, on obtient par décalage une image du présent. C'est-à-dire, tout ce qu'on ne dit pas sur le présent, mais qui nous est renvoyé, en négatif, en contraste, par une vision des souhaitables.

Pour résumer de manière mnémotechnique, ce que nous cherchons d'abord, «c'est à faire tomber les masques en nous mettant à l'écoute des acteurs locaux, pour abattre les murailles des tabous, construire ensemble nos rêves de demain». [*projection d'une présentation illustrant le texte*]

Gérard LACOSTE

Quelle chute bien travaillée ! On reviendra sur les applications concrètes, sur les lieux où cette démarche a été expérimentée, conduite. Pour poursuivre notre cheminement, Luc Stéphan va nous parler de Rouen-Elbeuf.



Communiquer et concerter sur un schéma directeur. L'exemple de Rouen-Elbeuf

Luc STEPHAN, urbaniste-consultant en communication

Je suis venu vous parler d'un cas assez classique de communication, de consultation sur un projet de schéma directeur, celui de l'agglomération de Rouen-Elbeuf. C'est en pleine actualité puisque la mise à disposition du public de ce schéma vient de se terminer, il y a une dizaine de jours. On entre dans une phase d'évaluation avant l'approbation du schéma directeur pour le début de l'année 2001.

Ce schéma directeur a une longue histoire ! C'est le résultat de sept ans de travail :

- création d'un syndicat intercommunal en 1994 ;
- création du périmètre en 1995 ;
- diagnostic et scénarios, auxquels ont participé les équipes de l'IAURIF, pendant les années 1996-1998 ;
- concertation et consultation qui ont commencé en 1998, presque cinq ans après le début de l'opération.

Cette phase vient de se terminer avec un certain nombre d'étapes importantes de mobilisation de tous les partenaires, de tous les élus jusqu'en juin 2000, où un colloque a été un peu le point d'orgue de tout ce travail.

Quels étaient les objectifs et la nature de ce travail de communication ?

Il est assez clair que c'était, dans un premier temps, de traduire le travail effectué par les techniciens dans une information accessible à tous et d'organiser le débat avec deux niveaux de public : les élus et les citoyens. C'était un peu la commande initiale, qui prévoyait de mobiliser dans un premier temps l'ensemble des partenariats.

“ La constitution de ce pouvoir était aussi pour nous un objectif de pédagogie et de mobilisation de l'ensemble des partenaires. ”

Ce schéma directeur était élaboré dans un contexte assez lourd de débats et d'effervescence politico-administrative, dans l'agglomération de Rouen-Elbeuf : un Plan de déplacement urbain (PDU) adopté simultanément, un certain nombre d'autres travaux, le Programme local de l'habitat (PLH) et bientôt la Directive territoriale d'aménagement (DTA). L'objectif était donc la constitution d'un pouvoir politique d'agglomération, de structurer ce pouvoir d'agglomération. La constitution de ce pouvoir était aussi pour nous un objectif de pédagogie et de mobilisation de l'ensemble des partenaires.

Au départ, la commande était un travail de rédaction, d'animation, d'édition et de suivi. Il s'agissait de faire une communication d'ensemble sur les temps forts et les temps faibles d'un travail aussi long que la préparation d'un schéma directeur.

Ce travail était nécessaire parce qu'entre les deux cycles de réunions qui ont concerné dans un premier temps les élus (en 1999) et dans un deuxième temps, les citoyens (premier cycle 2000), il fallait jalonner ces débats avec des publications s'adressant à différents publics :

- des publications thématiques, comme les Carnets du schéma directeur ;
- des publications plus politiques, qui présentaient l'intérêt d'un schéma directeur dans une optique pédagogique.

L'agglomération étant découpée en 7 ou 8 secteurs, chacun d'eux a fait l'objet, dans le cadre du premier cycle, d'une grande réunion permettant à tous les élus d'être interpellés et de débattre des grands diagnostics de l'agglomération. Sur les 1 600 élus potentiels de l'agglomération, ces réunions ont rassemblé un élu sur quatre, soit 400 personnes. Le second cycle de réunions, destiné à la population, a rassemblé dans les mairies ou les salles polyvalentes de l'agglomération 500 personnes sur les 400 000 «potentielles». On voit tout de suite la grande différence de mobilisation entre les élus, les partenaires et le grand public.

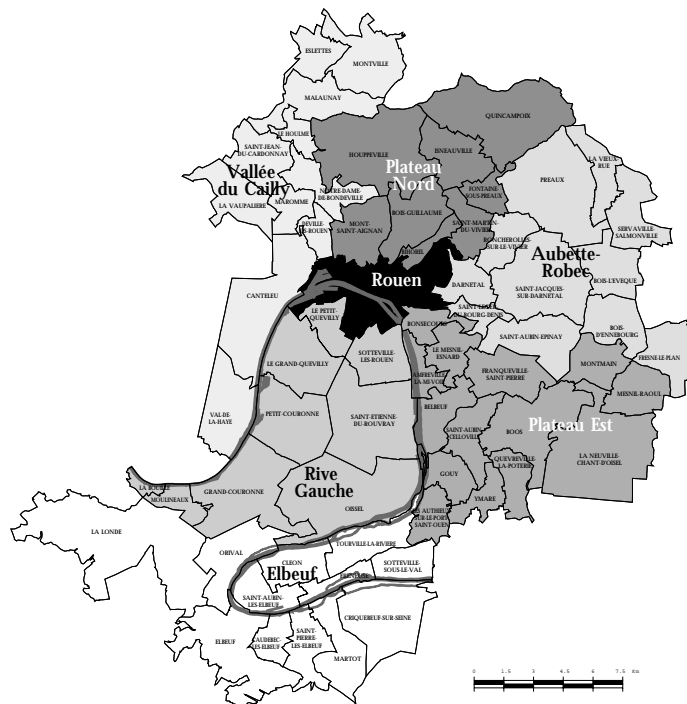
Qu'est-il sorti de ces réunions avec le public ? Quels étaient les sujets abordés ?

La plupart du temps, il est difficile de confronter des personnes sur des questions de dimension régionale ou d'agglomération. Les sujets abordés portaient essentiellement sur les tracés locaux, les infrastructures, les problèmes de nuisances et sur la préservation de l'environnement. Or, les choix d'aménagement proposés portaient sur des thèmes de cohérence territoriale, de maîtrise de l'espace, d'organisation, de polarités de développement.

Il y avait donc un décalage entre les enjeux du schéma directeur et les interrogations des personnes. Comment arriver à faire le lien entre les types de préoccupations ? On s'aperçoit qu'en étant à l'écoute des personnes et en faisant des entrées pratiques sur des sujets, on arrive naturellement à discuter de questions au niveau de l'agglomération, de questions plus conceptuelles. En voici deux exemples concrets :

- la vocation de l'aéroport de Rouen, qui est un petit aéroport. Les personnes posaient des questions sur la longueur de la piste, sur les problèmes de nuisances si on l'allongait. On a alors abordé la question du fret, du poids économique de Rouen, de la liaison avec Roissy. Par ce biais on est arrivé à discuter du positionnement de l'agglomération dans le Bassin parisien et à atteindre un niveau de discussion à l'échelle de l'aménagement régional. La transition s'est faite naturellement sans qu'il y ait de problème conceptuel ou de problème de vocabulaire ;
- la liaison ferrée rapide de Normandie, avec La Défense et Saint-Lazare. Cette question a tout de suite engendré des interrogations sur la vocation de Rouen : cité-dortoir ou pas ?

Pour gérer ces questions-là, on est passé par des approches extrêmement pratiques dans des conceptions, des discussions tout à fait du niveau d'un schéma directeur. C'est un



Les 66 communes du Schéma directeur de Rouen-Elbeuf (avec les 7 secteurs)

en faisant des entrées pratiques sur des sujets on arrive naturellement à discuter de questions au niveau de l'agglomération, de questions plus conceptuelles."

apport intéressant parce que, même si le public touché est relativement faible en nombre, le degré de discussion, de conceptualisation montre qu'il n'y a pas de difficulté à se positionner sur ces questions. Après tout, c'est la vie quotidienne des gens !

Une critique sur la crédibilité du schéma directeur

· On tait totalement dans le sujet de la constitution politique d'un territoire, bien plus que dans le contenu même du schéma directeur.”

La véritable critique que l'on a pu rencontrer lors de ces discussions avec le public portait sur le positionnement, sur ce qu'est un schéma directeur. À quoi sert-il et quelle est sa portée ? La critique était la suivante : «il y a vingt ans, vous avez déjà discuté de ça et vous nous présentez aujourd'hui, dans le diagnostic, ce que vous n'avez pas réussi à maîtriser : on parle toujours de la ville en tache d'huile. On a l'impression de refaire un exercice de style alors qu'il n'y a pas réellement en face un pouvoir permettant de l'évaluer».

La réponse d'Yvon Robert, maire de Rouen, et de Pierre Albertini, coproducteur, était qu'il fallait justement créer un pouvoir d'agglomération permettant de maîtriser. On était totalement dans le sujet de la constitution politique d'un territoire, bien plus que dans le contenu même du schéma directeur.

Il y a donc nécessité de crédibiliser la démarche et de répondre à la question du pourquoi. Pourquoi fait-on venir les gens pour parler de quelque chose qui leur semble assez confus au départ ? Le travail consiste à se mettre à leur portée et arriver naturellement à discuter des véritables enjeux.

· il y a une méconnaissance totale de la part des urbanistes des contraintes de travail des journalistes”

Un autre élément : le rôle des médias

Vous allez me dire : «400 personnes sur 500 000 habitants, ce n'est pas terrible.» On peut dire que c'est un succès d'estime. En même temps, pour ce qui est de la presse, nous avons eu zéro, ou quasiment zéro journaliste, en dehors du localier qui vient prendre la photo en fin de soirée et de deux ou trois éléments à la volée que l'on retrouve le lendemain, plus ou moins bien traduits dans Le Paris-Normandie.

Pourquoi une telle difficulté à intéresser les médias ? En tant qu'ancien journaliste, j'ai été confronté à ce sujet : il y a une méconnaissance totale de la part des urbanistes des contraintes de travail des journalistes et une véritable difficulté conceptuelle et professionnelle à discuter. Il y a aussi un problème pour les techniciens et des urbanistes avec la «confiscation de la parole» par les politiques et la difficulté d'avoir une parole «authentique». Un certain type de discussion ouverte crée une méfiance réciproque. On y reviendra.

· La concertation constitue un moment de vérité pour la solidité de la maîtrise d'ouvrage”

En conclusion

Je ferai trois observations sur cette expérience :

La concertation comporte un risque pour la maîtrise d'ouvrage. Contrairement à la consultation, la concertation constitue un moment de vérité pour la solidité de la maîtrise d'ouvrage dans son ensemble. Dans le cas de Rouen, ça ne s'est pas vraiment fait parce que la maîtrise d'ouvrage était relativement forte et qu'il n'y avait pas de dissensions politiques. Ça a aussi été un des éléments importants dans la limitation de la mobilisation. On avait un calendrier politique tellement serré qu'on ne pouvait pas se permettre de déborder. En effet, les deux principaux coproducteurs du schéma directeur s'affrontent pour les municipales en mars prochain. On était forcément obligés de terminer au mois de juin, donc ça a un petit peu limité toutes les questions qui fâchent. Quand on se lance dans ce type d'opération, il faut savoir quelles sont les réelles limites pour la maîtrise d'ouvrage.

Quels sont les grands absents dans le public ? Les grands absents de toutes les consultations de cet ordre sont les femmes, les jeunes, les immigrés, toutes les populations actives ayant un regard un peu différent. Peut-être est-ce aussi dû à un problème de vocabulaire : aujourd'hui nous sommes dans un vocabulaire beaucoup trop rationnel où le caractère émotionnel est gommé. Le vocabulaire urbain a un peu peur de l'émotionnel, de l'irruption de l'irrationnel, de la parole qui n'est pas maîtrisée. Et je dirai que l'animation des débats, ce n'est pas la maîtrise des débats. Il faut voir ce que cela implique comme problèmes et comme mise en danger du travail effectué. Il y a une aussi une grande faiblesse, une quasi-absence, de la représentation des acteurs privés, notamment des acteurs urbains du marché et notamment des acteurs urbains du marché. On ne voit jamais dans ces réunions publiques, ceux qui font aussi la ville mais qui ne sont pas du côté des maîtres d'ouvrage publics. Ça crée aussi un manque dans le débat.

Il faut faire attention à «l'urbanistiquement correct». Dans la façon de présenter la plupart des diagnostics - sans remettre en cause les chiffres et les réalités -, il y a aujourd'hui dans le ton employé par l'ensemble de la profession une façon de présenter le choix de vie des personnes dans le pavillonnaire, dans la banlieue comme étant une erreur. On «rabâche» à longueur de colloque les thèmes du renouvellement urbain, «Refaire la ville sur la ville». Quand on est en face des populations qui ont fait ces choix de vie et que d'emblée on dit que ce sont eux qui ont fait des erreurs parce qu'ils polluent, qu'ils utilisent la voiture, qu'ils vont dans les supermarchés qui dégradent nos entrées de ville, on crée alors une hostilité avant même d'avoir engagé le débat.

La vidéo, un outil pour restituer la parole des habitants L'expérience de Bobigny

Jean-Charles ELEB,
fondateur de l'agence Campana-Eleb Communication

Toute la réflexion qu'on a pu avoir et tout le travail qu'on a pu mener remonte maintenant à une dizaine d'années. La première fois que nous avons donné la parole à des habitants en utilisant la vidéo, avec la méthode qui va autour, c'était à Saint-Dié-des-Vosges en 1989. On a continué dans la Région Rhône-Alpes : étant opérateurs de télévision locale, des municipalités nous avaient commandé ce même travail autour de Lyon. On a travaillé avec Saint-Priest et d'autres villes de la banlieue d'Annecy. Depuis 1995, on s'est recentré sur ce métier et l'on a essayé de rationaliser la méthode à partir de notre culture de journalistes (André Campana et moi-même sommes journalistes et producteurs de télévision). C'est vrai qu'on pouvait nous reprocher, il y a dix ans, de «mettre en spectacle» : le support porte l'émotion et fait que la difficulté à rationaliser les choses pouvait rester entière dans nos premiers travaux.

Les prémices de notre réflexion, comme leur aboutissement, sont qu'on est dans un contexte où la crise de confiance dans la politique est envahissante. Notre travail, patient, est en fait d'essayer de rétablir des règles du jeu qui soient acceptées par les citoyens. On travaille dans des villes où il peut y avoir jusqu'à 50 % d'abstention dans certains quartiers : Bobigny est un exemple, mais il y en a d'autres.

Fixer une règle du jeu

Le premier problème est de fixer une règle du jeu de manière très simple. Je dis toujours aux journalistes qu'on envoie sur le terrain : «vous avez 1 minute 30 pour dire de quoi



« Notre travail, est d'essayer de rétablir des règles du jeu qui soient acceptées par les citoyens. »

« Il faut donc une grande rigueur sur la représentativité des chantillons. »

il s'agit». En 1 minute 30, on vient proposer à la population, au nom de la municipalité, la possibilité de s'exprimer sur la vision qu'elle a de l'avenir de la ville. Je mesure chaque mot : tous les sujets peuvent être traités, c'est non directif.

Les échantillons, j'en reparlerai plus tard, sont très loin de ce qu'on peut voir dans les reportages ou les «télé trottoirs». Ce sont des échantillons plus massifs ; dans une ville de 40 000 habitants, on voit 500 personnes et on en filme 167 dans le cas de Bobigny. Les «rushs» durent une vingtaine d'heures et le montage est assez précis.

“ On fait un travail
d'écoute patiente,
longue et on ne peut
pas le faire sans
qu'il y ait un cahier
des charges
clair au départ ”

Il faut ensuite pouvoir aller dans une salle et projeter le film avec une identification des habitants qui, en général, connaissent bien leur ville et les personnes qui sont là. Il faut donc une grande rigueur sur la représentativité politique, sociologique, générationnelle des échantillons : on fait un très gros travail là-dessus. Il faut que les questions soient non directives, puisque au fond, on leur propose de fixer le «menu», «l'ordre du jour».

Les questions posées sont toujours assez simples : «Si je vous dis le nom de la ville en question, qu'est-ce que ça représente pour vous ?» (Récemment, j'ai fait cela à Paris, c'était formidable !) Deuxième question (qui peut varier) : «Si vous étiez à la place du maire ou des décideurs, qu'est-ce que vous feriez ? Qu'est-ce que vous aimez ou qu'est-ce qu'il faut changer dans cette ville ?» En général, au bout d'une heure et demie, on pose la dernière question : «Quelle est la question décisive dont on parle peu, jamais ou mal ?» En général, on repart pour une demi-heure ou trois quarts d'heure. C'est souvent ce qui permet de comprendre ce que les gens n'ont pas voulu nous dire pendant une heure et demie ou qu'ils finissent par nous lâcher au bout d'une heure et demie. Mais ça vient du terrain.

“ c'est un travail
au long cours.
Toute idée de coup
médiatique,
de communication,
d'événement,
est à bannir
immédiatement ”

Je dirai qu'on gère de l'émotionnel, de l'irrationnel et de la politique. C'est ce qui est le plus difficile : on peut faire de l'arithmétique, des tas de choses mais la politique, c'est artistique, c'est irrationnel. Beaucoup de problèmes, qui s'entremêlent et qu'il faut arriver à démêler, fusionnent dans la politique.

On fait un travail d'écoute patiente, longue et on ne peut pas le faire sans qu'il y ait un cahier des charges clair au départ ou tout au moins une volonté du politique de se mettre dans une position sincère d'écoute. Sincère, ça veut dire d'accepter qu'il y ait une maîtrise éditoriale par l'agence que vous commanditez en lui faisant confiance.

“ une fois
qu'on a mis
en mouvement
les citoyens
il faut que
le jeu politique
soit oxygéné
par ce travail. ”

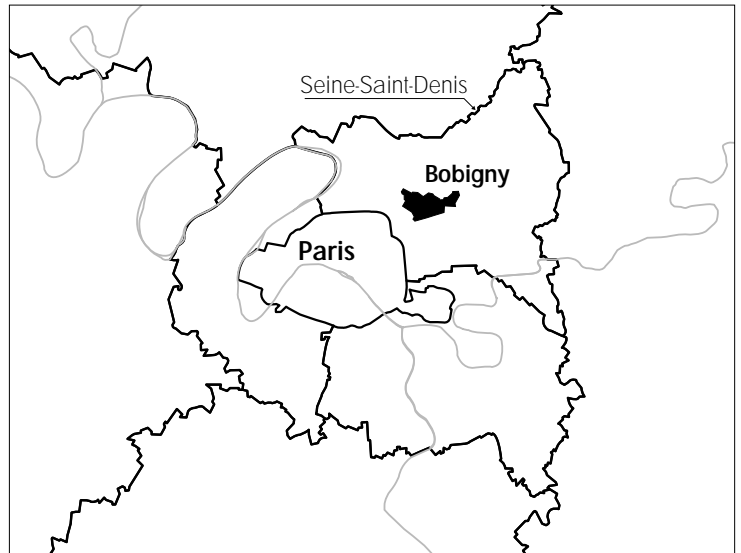
On les invite à des visionnages d'un film de deux heures, issu d'un premier montage des vingt heures de «rushes» que nous avons tourné. C'est nous qui les ramenons à deux heures ! Ils voient la bande une fois et ensuite on la ramène à trente minutes, car on ne peut pas aller au-delà. On la coupe en trois ou quatre morceaux pour animer une réunion. C'est la première règle.

Seconde règle : c'est un travail au long cours. Toute idée de coup médiatique, de communication, d'événement, est à bannir immédiatement parce que celui qui veut ramasser la mise avant d'avoir investi... ! Au fond, il faut savoir donner avant de prendre. Il faut donner plusieurs fois pour que la crise de confiance commence à s'émousser, à s'estomper, à reculer. Mais elle recule.

Dernier aspect : c'est la quantité qui fait la qualité. Une des choses essentielles qui m'a intéressé dans ce qui a été dit précédemment, c'est la question : «Combien de personnes ont participé ?» La quantité dit s'il y a un respect de la diversité sociale et politique. À Bobigny (44 000 habitants), on a fait la première comptabilité des Assises qui se sont tenues en 1998 : on était arrivé à 7 500 personnes. C'est méchant, hein ! Ça pose même un problème d'arriver à 7 500 personnes !

D'abord, il faut tenir dans la durée, il ne faut pas que ça retombe. Et puis il faut laisser de la place ! Là, je vais plaider à l'envers : une fois qu'on a mis en mouvement les citoyens, la parole libre, l'émotion, il faut que le jeu politique soit oxygéné par ce travail. Les associations sont délibérément écartées au départ, mais pas parce qu'on veut les écarter ! On considère qu'on les traite comme les politiques : elles ont besoin d'entendre la parole des citoyens et de s'en nourrir pour améliorer leur posture, leur positionnement, leur message.

Mais à un moment donné, il faut séquencer les choses. Parfois, ce sont les citoyens qui parlent et là il faut qu'ils parlent, qu'on les écoute et qu'on dialogue. Je suis frappé qu'à chaque fois qu'on chronomètre le temps de parole des élus dans les salles (et même quand on a animé, qu'on a tenu le «fil conducteur» et qu'on a tout fait pour que la salle parle), on n'a jamais moins de 30 %. Vous allez me dire : il y a quand même 70 % de parole pour la salle, plus le film, c'est énorme ! Heureusement ! Je dis ça parce qu'on fait tout analyser par la SOFRES. Pour que la parole serve à quelque chose, il faut que les gens puissent voir par eux-mêmes le résultat de leur travail. La condition pour cela, c'est que toutes les réunions soient analysées et restituées.



Bobigny : plan de situation

L'expérience des premières Assises de Bobigny

Je repars au début. Nous avons été commandités en 1998. Le maire venait de remplacer monsieur Valbon qui avait eu des mandats pendant trente ans, de 1965 à 1995. Le maire a été élu par le Conseil municipal et a repris le mandat sans élection. Il ira donc en 2001 aux élections pour la première fois. Aux vœux de 1998, il a annoncé qu'il lançait une grande consultation dans la ville pour essayer de définir, avec le plus grand nombre possible de citoyens, le projet de ville.

[Projection de «Si j'avais le maire en face de moi», vidéo dans laquelle des habitants de Bobigny expriment franchement ce qu'ils pensent de leur ville.]

Je vous avais promis de la sincérité !

Toute personne qui est dans le film a vu le film avant qu'il ne sorte et a confirmé son accord. Quand on filme, on fait signer une décharge immédiatement, on signe un accord pour l'utilisation de tout ou partie des propos. On fait toujours une séance supplémentaire avant que le film ne sorte. Ensuite on le montre à tous les groupes de l'opposition et de la majorité de la municipalité puis on lance les Assises : 14 réunions de quartier, des réunions ciblées avec les policiers, les enseignants, les chefs d'entreprise... On prend ainsi en compte le fait qu'il n'y a pas que des électeurs dans une ville. Il y a des gens qui travaillent, qui font aussi la ville et ont un point de vue sur la ville. D'ailleurs, cet aspect s'est amplifié au fil du temps, puisque dans les deuxièmes Assises, il devient très important.

Au terme de chaque réunion, il était proposé de participer à un groupe de travail sur les thématiques qui ont émergé du film. Il y a eu six groupes thématiques. Il y a un temps d'écoute, un temps de dialogue car il faut que les gens vérifient qu'on les écoute vraiment ; ensuite, il faut les faire travailler. Les réunions de groupe de propositions ne por-

· Il y a un temps d'écoute, un temps de dialogue car il faut que les gens vérifient qu'on les écoute vraiment "

· Ce n'est pas parce qu'on écoute qu'on est obligé de suivre tout ce qui est demandé "

tent que sur les propositions. Un élu préside, mais le groupe désigne son rapporteur pour les Assises. Chaque groupe de travail thématique transversal a un rapporteur qui fait la synthèse de ce sur quoi la population s'est mise d'accord, au niveau des propositions.

Le jour des Assises, tout ça est remonté aux élus. En général, on a l'analyse de la SOFRES des réunions de quartiers (je n'ai jamais vu quelqu'un participer à une réunion de quartier, et être capable de rapporter fidèlement ce qui a été dit ; toutes les oreilles sont sélectives). On fait un peu de lexicographie, on travaille avec les récurrences, on sort les thèmes et ça enrichit beaucoup le travail des élus parce qu'il y a des questions qui « passent toujours à la trappe ».

Ce jour-là, il faut que les élus « reprennent le manche ». Ils doivent d'abord prendre des engagements à court terme, à moyen terme et à long terme, qui permettent de dire : « Voilà ce qu'on retient ». Là, ils sont dans la solitude de la décision. Ce n'est pas parce qu'on écoute qu'on est obligé de suivre tout ce qui est demandé, mais, à un moment donné, on doit dire : « Voilà, je prends le risque et je dis ça ». On doit le dire en termes concrets avec des engagements, et définir un projet de ville. Là, il y a eu un travail politique assez créatif que je vais résumer en quatre slogans simples (je me rends compte qu'au fil du temps la population les a mémorisés puisque ça venait d'elle, du travail fait en amont) :

- « Bobigny, ville solidaire ». Quatre-vingts nationalités à Bobigny, ça donne une idée du problème de l'accueil en permanence et de la solidarité qu'il faut développer ! C'est un thème classique dans cette ville.
- « Bobigny, ville belle ». Les gens ont dit que la ville était moche ! Il y a même une chanson de Ménélik, qui est née à Bobigny : « Boboche, t'es moche ! ». C'est pourquoi le maire a décidé de prendre ça comme thème. Ce qui implicitement voulait dire qu'il admettait la critique. C'est un problème politique historique parce que les dalles et les tours ont été vendues dans les années 1960 comme le « nec plus ultra ». Vous connaissez le débat, je ne vais pas développer. Cela a donc été une décision douloureuse, mais qu'il a prise malgré tout.
- « Bobigny, ville capitale ». Là, je ne vous fais pas un dessin, tout le monde sait que la capitale historique de la Seine-Saint-Denis, c'est Saint-Denis, que maintenant il y a le pôle de Roissy. Le danger pour Bobigny, c'est de rester un chef-lieu administratif ;
- « Bobigny, une ville pour tous et par tous ». Vous parliez de « laboratoire » de la démocratie participative...

· c est le probl me
du rapport
de Bobigny
aux communes
voisines,
la r gion
et Paris. »

Les deuxièmes Assises de Bobigny

C'est avec ce corpus que le travail s'est développé et nous sommes maintenant aux deuxièmes Assises.

Dans les décisions des premières Assises, il y avait un concours international d'architecture pour refaçonner la ville. On a refait un film où l'on demande aux Balbyniens ce qu'ils entendaient par ville solidaire, ville belle, ville capitale et ville pour tous et par tous. Ils nous ont envoyé un message. Le politique l'a travaillé. On revient ensuite devant eux et là, ils ont donné un contenu extrêmement concret. Les premières Assises étaient assez protestataires, les tuyaux se débouchaient. Les deuxièmes Assises, c'est samedi prochain et on verra comment les élus vont traduire ça politiquement.

Les thèmes que j'ai retenus sont simples :

- Un centre commercial, ce n'est pas un centre-ville. Parce qu'à Bobigny c'est le centre commercial qui est le centre-ville sur la dalle ;

- Que faire des tours ? Il y a eu une réunion où 220 collégiens sont venus dire leur point de vue sur l'avenir de la ville et un jeune a dit «il faudrait rapetisser les tours !». Il y a un grand débat dans la population : il y a ceux qui veulent les casser (en général, excusez-moi de parler comme ça, ils sont blonds, catholiques et d'un niveau sociologique CSP plus), et ceux qui ne veulent pas qu'on y touche (ils sont blacks, blancs, beurs, jeunes, nés à Bobigny et considèrent qu'on touche à leur histoire). Problème très compliqué ! Honnêtement, je ne savais pas, quand je suis arrivé la première fois à Bobigny comme Parisien. J'ai dit : «J'espère qu'ils vont me foutre tout ça en l'air ! comme un idiot que je suis !» C'est beaucoup plus compliqué ! Parce qu'il faut tout de même «toucher», il faut toucher, mais avec eux et c'est très difficile ! ;
- Comment faire une ville capitale ? C'est tout le problème. J'entendais tout à l'heure : «Ce n'est pas le problème de la cité, il y a la cité ; ce n'est pas le problème du quartier, il y a le quartier ; ce n'est pas le problème de la ville, il y a la ville». En réalité, c'est le problème du rapport de Bobigny aux communes voisines, à la région et à Paris ! Parce que dans ce type de consultation, contrairement à ce qu'on pense, les gens ne viennent pas discuter des bouches d'égout et des bancs ! Ils viennent discuter du genre de ville dans laquelle ils vont vivre (les architectes se sont fait «allumer» dès la première réunion avec la population).

On a lancé un concours d'idées pour avoir quatre scénarios urbains ; non pas des propositions d'architectes, des produits architecturaux, mais un scénario de ville.

Quelques réflexions en conclusion

Tout le débat sur consultation et concertation, je suis assez à vif là-dessus. J'ai horreur qu'on me fasse discuter de la couleur des branches sans jamais avoir discuté du tronc ! Dans les villes, on parle beaucoup de petites choses mais on ne discute jamais de l'avenir de la ville. Or on n'est pas technicien, on n'est pas élu, on est citoyen. On a un senti, on aime sa ville, pour des raisons compliquées. Il faut qu'à un moment donné on puisse dire ce sentiment. C'est sur les grandes orientations qu'on peut discuter.

La difficulté permanente, c'est de casser cette dynamique pour que les citoyens puissent avoir une place. Ce qui est difficile, c'est le jeu d'acteurs. Les élus, je ne m'en fais pas pour eux, c'est leur métier et il faut qu'ils apprennent un peu ; les techniciens, c'est leur métier, et en permanence on veut revenir au jeu d'acteurs classique qui est rassurant, qui est le débat entre élus, techniciens, État, Région. Le vrai problème, c'est de faire que les citoyens soient toujours là jusqu'au bout. C'est ça qui est compliqué !

Discussion : le point de vue d'un sociologue

**Armel HUET, professeur de sociologie,
Université de Rennes II**

Si je comprends bien, il faudrait que je fasse un discours sur la méthode. Je dirai d'abord que chacun intervient avec les défauts de son métier. Tout à l'heure ma collègue journaliste a essayé d'épingler l'expérience lyonnaise ; normalement, avec mes défauts de professeur, il faudrait que je mette une note. Pour commencer, je dirai qu'à tout ce que j'ai entendu ce matin - sans la moindre démagogie, étant réputé pour être très sévère dans l'attribution des notes - je serai obligé de mettre une très bonne note.

· J'ai horreur qu'on me fasse discuter de la couleur des branches sans jamais avoir discuté du tronc !”

· si l'on arrive à généraliser des expériences comme celle-là, on aura fait un grand pas.”



Je me demande ce que je peux dire sur la méthode ; toutes les méthodes qui ont été présentées me paraissent bien définies, intelligentes, bien conduites et ayant des résultats sur lesquels on peut discuter. Pour cela, je ne partage pas du tout l'avis de ma collègue journaliste sur la manière d'aborder les choses : ce qui était exposé sur l'expérience lyonnaise me laisse plutôt admiratif. Je me dis que, si l'on arrive à généraliser des expériences comme celle-là, on aura fait un grand pas. Si c'est du «passe-partout», comme cela a été dit, je trouve que ce serait quand même très bien. Dans la note introductive⁽²⁾, notamment, j'ai remarqué aussi que chaque porteur de méthode a sa propre capacité critique, autocritique. C'est donc tout ça qu'il faut interroger.

Remarques générales

“ On passe d'un métier d'aménageur à un métier d'assistance à la construction du politique et de la puissance publique.”

Je partirai de ce qu'a dit M. Dufay : «on a affaire là à un changement de métier». Je crois qu'il faut prendre ça très au sérieux. On passe bien d'un métier d'aménageur, tel que certains d'entre vous l'avez pratiqué, à un métier d'assistance à la construction du politique et de la puissance publique. À mon avis, c'est ça qui définit votre métier, au-delà de la variété des technicités et des professionnalités que vous êtes conduits à exercer. Je crois qu'on peut se poser beaucoup de questions là-dessus. On peut critiquer et être inquiet de certaines évolutions politiques dans notre société, mais je trouve qu'il y a, de la part de ces représentants de classe moyenne, comme l'on dit, une intelligence dans la mutation des métiers à laquelle il faut être très attentif. Il faut qu'il y ait une intelligence par rapport à ce qui se fait. Voilà ce que je dirai sur les métiers.

Deuxième remarque. Je partirai de ce qu'a dit madame Constantin : «on a là des moyens de renouveler la démocratie». Il faut prendre ça très au sérieux aussi. Si je dis que la démocratie, aujourd'hui, est en danger, vous allez me dire que j'exagère ! Je crois qu'à partir du moment où l'on met de la démocratie partout, où ce terme devient très mythique (bientôt autour d'un billard d'opération il faudra être démocratique ; vous verrez qu'on assassine le patient !), il faut réfléchir à ce terme de la démocratie. Et c'est à travers des réflexions sur des méthodes et des finalités qu'on redéfinit, je dirai dans la pratique, la démocratie.

Nous savons que nous avons affaire à des mutations d'institutions et à de nouvelles formes de conflits : on n'a plus seulement des conflits entre de grandes catégories sociales, on a des conflits de toutes sortes, ethniques, etc. Il faut gérer tout ça. Or aujourd'hui la grande question, c'est celle de la reconstruction de la puissance publique. On entend partout, dans toutes les rencontres, cette prise de conscience que la puissance publique n'est plus que l'affaire de l'État et qu'il y a un enjeu : la reconstruction de la puissance publique à l'échelle locale. Je ne ferai pas de commentaire parce que pratiquement chacun d'entre vous l'a illustré à travers sa méthodologie. C'est encore un apport qu'il faut capitaliser.

“ Il y a un enjeu : la reconstruction de la puissance publique à l'échelle locale.”

Ce que j'entends à travers les méthodes, c'est la philosophie, l'esprit. C'est peut-être une banalité ce que je vous dis mais je trouve que c'est très fort, pour réagir émotionnellement comme vous le demandez. Je trouve qu'il y a quelque chose de commun à ces méthodes : on sent bien qu'on reconstruit de la cité, de la société et qu'on ne peut pas aborder les choses par petits bouts. Lorsqu'on les aborde par petits bouts, il faut les resituer dans cette préoccupation centrale qui est de refonder la cité. On est dans une tour de Babel permanente et on voudrait bien parler un langage commun mais on n'y arrivera jamais parce qu'on est fait ainsi humainement. Nous sommes faits de cette diffé-

(2) Voir en annexe le document préparatoire à la table-ronde du 28.11.00

rence que le politique, précisément, passe son temps à essayer de reconstruire dans son unité. C'est ce que je sens dans la philosophie du métier que vous exposez.

Sur la construction de la société civile. Je ne suis pas toujours d'accord avec la définition : «société civile comme étant la société en général». Je réagis un peu en professeur, mais la société civile n'a pas été définie comme cela : historiquement, c'est la société organisée de ceux qui prennent des responsabilités pour intervenir dans la société. Voilà ce qu'est la société civile ! Pour le reste, il s'agit de la société dans son ensemble : des univers sociaux, des relations, etc. Dans les démarches - et même si, quelquefois, c'est balbutiant, ça n'a pas d'importance, il faut commencer et avancer - je ressens cette méthodologie de construction de la société civile en rassemblant des acteurs pour définir des projets communs. Donc définir du bien public et c'est ça aussi que je retrouve - vous allez dire que je suis très élogieux, qu'en tant que sociologue, je ne suis pas très critique à travers beaucoup de réunions. Je pense aussi qu'il y a un mouvement à encourager et on peut l'analyser comme tel, si vous partagez cette analyse : je crois qu'il faut réfléchir ensuite à comment on le fait avancer.

Questions sur les méthodes

On pourrait s'engager dans tout ce débat sur le discours sur la méthode, sa finalité, sa cohérence, son efficacité. Ce serait presque un débat entre méthodologues : «comment on interprète votre questionnaire, comment on le code, comment on le prépare, etc ?» Je crois que chacun fait sa soupe et ses salades : la méthodologie, c'est un métier de cuisiner. Il faut l'admettre. On a des ingrédients, l'intelligence de celui qui porte la méthode, c'est de faire sa cuisine. Il agence des techniques, essaie de voir la pertinence de telle technique par rapport à tel objectif. Si cela aboutit à tout ce que vous avez exposé : mettre des acteurs ensemble, faire avancer des idées, et on sait bien qu'il faut quelquefois dix ans pour les faire avancer, ça mérite quand même d'être encouragé.

D'autres questions se posent mais certains donnent déjà la réponse : c'est toujours la suite de ces démarches-là. On peut faire des choses très bien dans des démarches de concertation mais l'histoire ne s'arrête jamais, ça recommence tout de suite : dès qu'on a fini un diagnostic, une démarche, on a un «bordel ambiant» ! Les gens continuent de discuter des projets ! Je pense qu'ici se pose le problème de l'institutionnalisation de la démarche sans prendre le risque qu'elle se fossilise. C'est la quadrature du cercle, le mouton à cinq pattes ; il faut cependant qu'on relève en permanence ce défi-là. À partir du moment où l'on a cette capacité autocritique, qu'ont tous les scientifiques et les bons experts, on tient tout de même quelque chose de solide. De mon point de vue, il faut toujours interroger les démarches, non pas par rapport au discours que l'on tient sur elles, mais par rapport au «faire». On est dans une société où c'est le discours et le commentaire que l'on tient sur la société qui est le plus légitime. Or, si vous interrogez un mécanicien pour savoir comment il répare une voiture, il ne va peut-être pas trop savoir vous l'expliquer, mais ce qui va compter, c'est sa capacité, sa compétence à réparer. Là aussi je crois qu'il y a tout un travail sur le faire.

Sur le problème du temps. Sur ce qu'a dit Madame Elie tout à l'heure, il y a quand même des temps qui sont très différents. Le temps du projet, le temps de la programmation, le temps des élus, le temps des techniciens, etc. Il y a une multitude de temps qu'il faut agencer. Si l'on ne tient pas compte de cela quand on monte des démarches, on peut faire n'importe quelle critique, rien ne va jamais, et ça ne me paraît pas très constructif. Pour ceux qui mettent sur pied des méthodes, tout l'enjeu est de concilier ces temps. L'élu a des temps qui sont instaurés par la loi ; projeter à 2020, ce n'est pas pareil.

«Se pose le problème de l'institutionnalisation de la démarche sans prendre le risque qu'elle se fossilise. C'est la quadrature du cercle, le mouton à cinq pattes»

«la réalité sociale, c'est le conflit permanent ! Il faut bien qu'on ait des méthodologies qui soient capables de saisir ce conflit permanent, qui aient cette attention ce conflit permanent.»

Sur le problème du rapport entre méthode et conflit. Il est vrai que (je dis ça pour moi, on en discute sans arrêt dans mon laboratoire) quand on fait des méthodes, on est souvent conduit au méthodologisme, à la priorité de la méthode. On se crée un monde méthodologique, alors que la question, c'est la réalité sociale ; et la réalité sociale, c'est le conflit permanent ! Il faut bien qu'on ait des méthodologies qui soient capables de saisir ce conflit permanent, qui aient cette attention à ce conflit permanent. Comment faites-vous ?

« la bonne méthode,
c'est de procéder
par essais
et par erreurs. »

Une autre série de questions me paraît importante et c'est le rapport au politique, mais là aux élus. Que pensez-vous de toutes les méthodologies que vous mettez en place, que nous mettons en place, s'il n'y a pas cette volonté politique de légitimer ces démarches ?... C'est une orientation politique qui transcende les clivages habituels, clivages archaïques, on le sait tous, mais qui font fonctionner le système politique et l'on ne peut pas s'en passer pour l'instant. On a affaire à des orientations progressistes et non pas conservatrices. C'est-à-dire qu'on légitime des démarches pour, précisément, recueillir le plus possible de sensibilité et d'avis de la société.

Il n'empêche que vous avez des orientations politiques, parce que les hommes ne sont pas homogènes et les politiques non plus. Est-ce que vous pensez que ça peut marcher ?

Ce qui est intéressant, c'est que pour vendre nos méthodes on est souvent obligé d'en démontrer le caractère fort. En même temps, c'est peut-être un peu une « ânerie » parce que la méthode, la bonne méthode, c'est de procéder par essais et par erreurs. Ce n'est pas facile de trouver des commanditaires qui acceptent cela. On essaie ; il n'y a pas de vérité révélée une fois pour toutes.

Il faut aussi engager la réflexion sur la différence entre rationnel et émotionnel. Je ne crois pas à ça. La raison humaine est totale et je pense que, quand on a la capacité de maîtriser l'émotionnel, cela veut dire qu'on maîtrise en quelque sorte son désir, la révolte qu'on a envie d'avoir pour essayer de la canaliser. Sur le plan de la méthode, ça pose beaucoup de questions.

J'ai beaucoup de questions, mais l'IAURIF qui a l'intelligence d'organiser ce genre de débat organisera la suite !



Débat général

Paul SCHERRER,

Union des Comités d'intérêts locaux du Grand Lyon

Je suis président d'une fédération de comités de quartier lyonnais, «l'Union des Comités d'intérêts locaux» (UCIL⁽³⁾). C'est une vieille institution âgée de quarante ans déjà. J'ai suivi les expériences lyonnaises sur lesquelles je voudrais donner l'avis de l'homme de base. Ceux qui sont les maîtres d'œuvre de ces méthodes de concertation voient peut-être les choses d'un autre œil que celui qui les vit par la base.

Le Comité consultatif d'urbanisme (CCU) de Lyon est un vœu d'origine associative : c'est nous-mêmes, UCIL, qui l'avons souhaité, juste avant les élections de 1989 qui ont porté au pouvoir Michel Noir. Il a répondu favorablement, avant les élections, à ce projet puis l'a réalisé. Nous avons suivi les 25 séances (24 sur 25 pour ma part). Il y a eu une dérive des CCU dans le temps, ce n'est pas tout à fait ce que nous aurions souhaité au départ. On souhaitait un comité plus restreint qui pourrait être, en amont, mis au courant des projets de la communauté urbaine, puisqu'elle est chargée d'urbanisme, et qui pourrait donner un avis, consultatif bien sûr, sur ces projets. Peu à peu on est allé vers des sujets plutôt que des projets. Il y a eu beaucoup trop de discours, beaucoup trop de spécialistes qui parlaient, pas assez de questions dans la salle. C'est un peu ce qui se passe aujourd'hui ! On fait parler beaucoup de gens qui sont très intéressants à écouter mais on ne peut plus dialoguer avec eux parce qu'il n'y a plus de temps.

Un mot pour messieurs Lusson et Brégnac : nous n'avons pas du tout été consultés pour la création de Millénaire 3 ; nous avons été invités. Pour le CCU, quels que soient les sujets, on a toujours été «accrochés», on a toujours donné des avis, posé des questions. C'était beaucoup plus difficile pour Millénaire 3 qui planait dans les hauteurs philosophiques. Est-ce que ça venait de la présence des sept sages de la Grèce que vous aviez convoqués pour les questions générales, l'orientation ? C'est possible. Toujours est-il que peu à peu j'ai eu du mal à recruter, parmi mes adhérents et mes collaborateurs, des personnes pour assister à quelques séances.

Plus on s'éloigne du concret et moins on fait de participation. Je suis un dinosaure de la participation : ça fait plus de quarante ans que j'en fais. Je suis également cofondateur de la Fédération nationale des Comités de quartier qui réunit actuellement 22 villes. Il y a trente ans, jamais on n'aurait pu faire un colloque comme celui-ci ; c'était impensable que des gens de votre niveau, de votre capacité et de votre intelligence puissent perdre une matinée pour discuter de la concertation. On considérait la concertation comme absolument superflue : le pouvoir, c'étaient les élus. Cette mentalité n'est pas totalement effacée. Mais la concertation a quand même fait des progrès considérables, même si les méthodes, (et je partage ce que monsieur Huët a dit), sont extrêmement nombreuses et s'apparentent souvent à des recettes de cuisine.



“ La concertation a quand même fait des progrès considérables, même si les méthodes s'apparentent souvent des recettes de cuisine.”

(3) L'UCIL regroupe environ 40 associations dans l'agglomération lyonnaise

Isabelle LOPEZ, Écologie pour Paris

Monsieur Brégnac, comment informez-vous le public pour qu'il vienne aux CCU ? Quel est votre plan médias et communication locale ville et banlieue de Lyon ? Comment touchez-vous la périphérie ?

François BRÉGNAC [En réponse]

On envoie à peu près 1 000 invitations, à partir de la liste des membres permanents plus des membres qui sont éventuellement concernés ; 150 à 200 personnes participent aux CCU.

Arlindo STEFANI, anthropologue urbain

Monsieur Lusson, de quelle façon captez-vous l'écho des lecteurs de vos bulletins distribués à 60 000 exemplaires ? Et comment répercutez-vous cet écho ?

Patrick LUSSON [En réponse]

La Lettre Millénaire 3 n'est pas diffusée à 70 000 exemplaires mais à 7 300. À travers ces bulletins, et la possibilité d'assister à des Journées de prospective, de participer à des groupes de travail ou simplement en demandant la documentation, (en particulier les Cahiers de prospective), le cercle des gens qui ont eu à connaître et ont pu participer d'une manière ou d'une autre à Millénaire 3 est certainement beaucoup plus important. Il est difficile aujourd'hui de savoir combien de lecteurs a eu le Cahier n°9 sur la gouvernance, diffusé à 4 500 exemplaires, ni ce que ça a généré ; ni même s'il se trouve dans beaucoup de centres de documentation, parce que les gens nous le demandent un peu comme un document de référence.

· la Mission prospective est une sorte de "maison de verre" la Communauté urbaine. On répond donc à toutes les questions qui nous sont posées, que ce soit par internet ou directement."

Par contre la Mission prospective est une sorte de «maison de verre» à la Communauté urbaine. On répond donc à toutes les questions qui nous sont posées, que ce soit par internet ou directement. On donne des rendez-vous et on essaie de recevoir tous les gens qui veulent venir nous parler d'un projet, d'une réaction ou d'une suggestion. Depuis que la communauté urbaine a pris la décision, le 19 septembre, de mettre en place un Conseil de développement (qui est cette pérennisation dont parlait Armel Huet, avec cette difficulté de ne pas stériliser et fossiliser la démarche à travers l'institutionnalisation), on est vraiment sur le fil du rasoir en permanence. Comment travailler avec le renouvellement dont vous parlez ? On est en voie de résoudre un problème mais un autre surgit et c'est alors celui-ci qu'il faut traiter. Comment arriver à gérer ce travail permanent sans trop s'institutionnaliser, en faisant toujours la part des choses entre institution et société civile ?

Les gens qui ont participé à Millénaire 3 sont des représentants de la société civile telle que vous l'avez définie : une société organisée. Le citoyen lambda peut participer aussi : tous les gens qui nous ont demandé à figurer sur les fichiers l'ont été. Mais on n'a pas, par de la communication tous azimuts, essayé de recruter ou de faire du chiffre.

Georges GONTCHAROFF, journaliste à la revue Territoires

Première série de remarques. Nous avons tous été frappés par le décalage entre toutes les interventions sauf la dernière, pour ce qui concerne ce que j'appellerai après Marx, «la base sociale de la participation». Dans tous les autres cas on parlait d'acteurs, et souvent d'acteurs institutionnels d'assez haut niveau. On n'a vu apparaître l'habitant que

dans la dernière intervention. Je crois qu'il faut chaque fois préciser quel est le type d'interlocuteur. Ces deux niveaux, tous deux légitimes, posent quand même deux problèmes majeurs. Le premier, qui a d'ailleurs été noté, est celui de l'espèce de cooptation par le pouvoir de ses interlocuteurs. Quand on dit «le commanditaire nomme les gens qui vont entrer dans la concertation», on n'est pas loin du conte de Blanche Neige : «miroir, mon beau miroir, suis-je beau ?» ! Il y a quand même cet extrême danger de voir le pouvoir construire lui-même son pseudo interlocuteur, avec tous les phénomènes de filtre que l'on peut imaginer.

Deuxièmement, les personnes du second niveau sont-elles représentatives du premier niveau ? Par exemple, quel est le rapport entre la population, les habitants, les citoyens, et ces personnages prétendument représentatifs qu'on appelle les Acteurs Locaux Concernés ? ! Quand on voit dans le dessin de cette pyramide que l'on passe de 250 à 300 personnes, puis à une centaine, puis à 30 qui sont la fine pointe : comment s'opèrent les filtres, quelle est la sélection, quel est l'élitisme final de l'interlocuteur qu'on s'est construit ? Du point de vue de la démocratie, c'est une série de questions tout à fait majeures.

Deuxième série de remarques. On n'a pas beaucoup parlé des motivations de tous ces systèmes. Pourquoi les élus locaux, en particulier depuis les élections de 1995, se lancent-ils tous dans ce discours : citoyenneté, participation ? En dehors d'un phénomène de mode, quel est leur intérêt ? Je crois qu'il y aurait intérêt à distinguer les motivations de type «manageriales» (le mot n'a pas été prononcé mais on a dit «la concertation comme réduction des contentieux»). C'est une méthode de gouvernement qui diminue les conflits, qui intériorise les contraintes, qui permet de savoir à l'avance quels sont les désirs des futurs usagers des services publics locaux. Bref, c'est du management, ce n'est pas de la démocratie.

On a vu apparaître la démocratie quand on a parlé de redonner une autre image de la politique, de réconcilier le citoyen avec la politique. Dans ces deux cas, management ou démocratie, ce n'est pas du tout le même type de finalité que l'on donne à la participation.

Troisième type de remarques. Je crois qu'il faut bien distinguer la participation, qui est destinée à recueillir des avis, des plaintes, des revendications, des discours, de la méthodologie, qui consiste à décrypter le discours des habitants.

Le dernier exemple était frappant de ce point de vue-là : je recueille, je trie, je classe, je hiérarchise, je mets en forme et j'essaie de comprendre le discours des habitants. C'est une première démarche à distinguer totalement de la deuxième, qu'on a vue dans de nombreux autres exemples, qui est ce que je pourrais appeler la méthodologie de projet. C'est-à-dire l'idée qu'en rassemblant des gens on peut leur faire construire ensemble un projet à court terme, ou à long terme si l'on fait vraiment de la prospective. Là aussi on a intérêt à ne pas confondre les deux démarches.

Quatrième série de remarques. Cette question s'adresse aux Lyonnais : est-ce que tout ce qui a été fait dans les deux exemples a modifié quoi que ce soit dans le jeu des institutions et dans la mentalité des élus ? On a une agglomération de plus de 200 communes, 4 conseils généraux, au moins 2 conseils régionaux. Est-ce que tout ça a fait vraiment bouger les institutions publiques, les collectivités locales, la mentalité des élus ? Ou bien est-ce une «cerise sur le gâteau» et le reste continue, par ailleurs, de fonctionner comme avant ?

· C est une méthode de gouvernement qui diminue les conflits, qui intériorise les contraintes. Ce n est pas de la démocratie.”

· il faut bien distinguer la participation, qui est destinée à recueillir des avis, des plaintes, des revendications, des discours, de la méthodologie, qui consiste à décrypter le discours des habitants.”

Jean-Paul BLAIS, Plan urbain, construction, architecture (PUCA), Ministère de l'Équipement

Dans la façon dont vous parlez de la participation, on a l'impression que participation et réunion publique, seraient la même chose. Je caricature un peu mais c'est ce qu'on avait l'impression d'entendre, ainsi que, finalement, le critère qui va nous dire qu'il y a une bonne participation, c'est l'existence de réunions publiques (je ne parle pas du nombre de personnes). À mon avis, il y aurait une réflexion à mener sur la pratique d'usage de l'espace, dans cette direction-là.

Comment peut-on valuer le surcoût démocratique que représenteraient des démarches participatives, quelle que soit la méthode ?

Je trouve qu'il serait intéressant d'avoir des échelles de coût. Patrick Lusson a parlé de 18 millions ou à peu près. Combien coûte, non pas la marge que peuvent faire les bureaux de conseil, mais pour l'habitant, dans la durée, et pas seulement l'opération même de participation mais sa suite ? Comment peut-on évaluer le surcoût démocratique que représenteraient des démarches participatives, quelle que soit la méthode ?



Yann FRADIN, directeur de l'association Espaces, fondateur de l'association Val de Seine Vert

J'ai participé aux différentes réflexions que mène l'IAURIF depuis le début et je suis assez déçu, pour tout vous dire. Georges Gontcharoff a utilisé le bon mot : «on a parlé plus de management que de participation». Qu'on réponde aux besoins et qu'on essaie d'améliorer les besoins des aménageurs, des élus, des collectivités, c'est sans doute mieux. Si ça peut se faire mieux, tant mieux ! Sauf que pour une participation active, et si l'on veut vraiment construire la ville, je crois qu'il faut partir de l'autre bout, partir des habitants. Non pas partir des habitants pour donner quelques billes de plus aux élus, pour faire un peu mieux leurs projets - c'est vrai que c'est un petit peu mieux -, mais partir des habitants pour qu'eux-mêmes puissent construire leurs projets, qu'eux-mêmes puissent enclencher un certain nombre de choses. Ils se confronteront à d'autres logiques, aux logiques institutionnelles, et c'est l'ensemble qui fera la ville.

si l'on veut vraiment construire la ville, je crois qu'il faut partir de l'autre bout, partir des habitants.

J'aimerais aussi qu'on discute de l'élaboration de budgets participatifs. Le débat qui a lieu en ce moment sur le budget participatif de Porto Alegre est passionnant !

Sur Billancourt on cherche des solutions pour aménager et créer de la ville. Aujourd'hui, la seule chose que nous propose la Région, concrètement et pratiquement, c'est une enquête vidéo qualitative. C'est sans doute passionnant, ça aidera peut-être les élus à faire un peu moins de bêtises mais je ne crois pas du tout que ça permettra de construire la ville !

Fabienne GOUX-BAUDIMENT

[En réponse à Georges Gontcharoff]

Il faut éviter de faire de l'angélisme. La manipulation, elle est partout : dans le recueil des avis de la population et dans la manière dont on le traite ; comme dans le recueil de l'avis des acteurs locaux et dans la manière dont on le traite. Il y a là un point précis à mettre au clair ; l'angélisme dans ce domaine n'est pas de mise ! Il n'y a pas plus d'angélisme à aller interroger directement la population, qu'il n'y en a à travailler avec des acteurs qui foncent au jour le jour. Moi, ça m'intéresse de savoir pourquoi la RATP installe tel type de train, pourquoi elle prend tel parcours, pourquoi elle a tel tarif, etc. Que la RATP réfléchisse à mes besoins et les prenne en compte dans sa politique, ça m'intéresse. Et ce n'est

peut-être pas forcément intéressant de venir directement m'interroger, en l'occurrence, sur une politique que j'ignorerais. Ceci étant, c'est juste pour faire le partage des choses.

Je respecte profondément ce que font mes confrères ; c'est extrêmement important. J'ai dans mon bureau d'études une sociologue qui travaille sur ces questions-là, la RATP, les problèmes des banlieues à Lyon. C'est une sociologue, ce n'est pas mon cas, je suis politologue d'origine. Je travaille avec mes connaissances et sur une population que je connais qui est celle des acteurs locaux. Ce n'est en rien privilégier un élitisme ou quoi que ce soit, c'est faire preuve d'un principe de réalité. Il y a aujourd'hui des gens qui décident, et ce serait bon que ces gens qui décident, comme le disait quelqu'un, ouvrent les yeux sur la réalité plutôt que d'être confits dans une espèce d'autre sphère qui ne serait pas la réalité. Et l'audit des ALC n'a pas d'autre objectif.

Jean-Charles ELEB

[En réponse à Georges Gontcharoff et Jean-Paul Blais]

Sur la motivation des élus, est-ce que tous ces processus changent quelque chose dans la posture des élus, leur représentation, leurs pratiques ? On ne peut forcer personne. Vous avez en face de vous une histoire. Je dis toujours sous forme de boutade que mon client, (on pourrait croire que c'est la municipalité, on pourrait croire que ce sont les habitants puisqu'on vient devant eux) en réalité, souvent, c'est la construction lente, patiente et historique, de la représentation que les partis politiques dominants de la ville ont bâtie sur la ville, et qui est un carcan immatériel qui régit la plupart des pratiques auxquelles vous êtes confrontés. Souvent le client, c'est cette espèce de client informel qui est une représentation à laquelle il faut toucher. À Bobigny, ce que ça change pour les élus, c'est qu'il a fallu admettre que, dans la population, il y a une pratique d'usagers et de citoyens.

« , Bobigny, ce que ça change pour les élus, c'est qu'il a fallu admettre que, dans la population, il y a une pratique d'usagers et de citoyens. »

Quand on parle de population, en France, il faut savoir de quoi l'on parle : ce sont des gens extrêmement informés, avertis, critiques, réveillés, mondialisés. Vous avez en face de vous des stratèges qui ne sont pas simplement des consommateurs passifs. Ce sont des gens qui consomment et qui ont un point de vue construit sur le produit qu'on leur offre. En réalité, le problème des élus, des techniciens, et des associations - pour moi c'est la même chose -, c'est qu'on est dans une société où l'on a eu l'habitude de construire des logiques d'offre, des logiques conçues dans le confinement des élites décisionnaires du pays, de l'appareil intellectuel du pays. Aujourd'hui il faut admettre gentiment, en sachant que ça change beaucoup de choses dans les postures des uns et des autres, qu'on a affaire à des acteurs «capables», à condition de mettre au point des systèmes et des techniques qui leur permettent de bâtir une demande.

Construire la demande, ça ne veut pas dire la suivre. Mais quand même je note que, lorsqu'elle est construite honnêtement, elle est rarement idiote. Quand une question est bien posée, ça permet de faire des choix et de décider dans une certaine transparence.

Ce que ça change pour les élus ? C'est que l'idée qu'on écoute, qu'on discute, et puis qu'on décide est un système qui ne marche pas. Ce n'est pas comme ça ; on met en mouvement des citoyens, des techniciens, des associatifs, des institutions. J'ai bien aimé la remarque disant que les entreprises privées, souvent, ne sont pas associées à ça. C'est une des choses auxquelles je fais le plus attention. C'est très important que les entreprises dans une ville participent au mouvement et à la construction du tissu urbain ; elles jouent un rôle énorme. Comment régulez-vous en temps réel et en permanence ce jeu d'acteurs en transparence ?

Nous sommes à trois jours des deuxièmes Assises de Bobigny. Le maire est sans doute enfermé dans son bureau ; il «gratte» pour sortir quelque chose. C'est un moment où il fait un travail d'élaboration et de créativité politique forte : il va falloir qu'il annonce à quel endroit il met le centre-ville (dans une ville qui se demande où il est et où est l'âme de la ville, ce n'est pas un détail !). Il a fait travailler des techniciens et il va falloir qu'il dise : « voilà ce que j'ai retenu ». Et comme il va annoncer que le centre-ville est entre l'ancien centre commercial et le canal de l'Ourcq, qu'il va ouvrir sur la nationale 3, je ne vous dis pas... ça va discuter ! Il y a la SNCF au bout avec des terrains, et des entreprises au bord du canal ; les architectes vont faire un « parc habité »... Enfin, j'ai entendu des choses... Mais ce n'est pas si compliqué : comme ça a été élaboré, on ne sait plus de qui viennent les idées d'ailleurs. Une idée est venue de la population, ensuite un architecte est arrivé et l'a formulée de manière tellement bien qu'on pense que c'est lui qui l'a eu, et d'ailleurs maintenant on pense que c'est lui ! Finalement le politique va reprendre ça avec un peu de malignité, parce qu'il sait que s'il dit qu'il casse le centre commercial, il aura toute la population contre lui ; en même temps, il faut qu'il y touche, alors !... Ils ont trouvé une formule où le centre commercial va être à ciel ouvert et va redescendre au ras des rues. Il y aura des commerces et de la vie au ras des rues, mais la dalle continuera d'exister... Enfin, il y a la synthèse politique, et c'est après qu'on saura si c'était une bonne idée...

Pour ce qui concerne la notion de processus : processus, oui mais un processus où tous les acteurs du départ sont là en permanence. Avec des séquences où le leadership change de mains à des moments où il faut énormément écouter la population, où il faut travailler avec des techniciens mais en les amenant à rencontrer la population. À d'autres moments il faut que les élus fassent la synthèse entre les techniciens et la population, mais sans perdre de vue qu'elle va encore revenir ensuite. Effectivement, dès que c'est fini, ça recommence !

Combien
a co te,
la participation ?
Combien co te
un feu rouge ?
Qui le sait ici ?
500 000 francs.
L ann e o il y a
les Assises,
la consultation
de Bobigny,
co te deux
feux rouges
et l ann e
o il n y a pas
les Assises,
un feu rouge."

Combien ça coûte, la participation ? Nous sommes dans un pays où l'on devrait être modeste sur cette question-là !... Combien coûte un rond-point de la DDE ? Combien coûte un feu rouge ? Qui le sait ici ? 500 000 francs. L'année où il y a les Assises, la consultation de Bobigny, coûte deux feux rouges et l'année où il n'y a pas les Assises, un feu rouge. Le budget de Bobigny c'est 560 millions. Je pense que la démocratie aurait besoin de dépenser beaucoup plus d'argent ! Dans mon activité, je me méfie énormément des mairies et des collectivités locales, parce qu'elles peuvent planter les petites entreprises privées, pour des raisons multiples : image politique, délais de paiement... La prestation intellectuelle est peu payée dans ce genre d'activité ; ce n'est pas une culture.

François BRÉGNAC *[En réponse à plusieurs interventions]*

Il ne faut pas qu'il y ait de malentendu : les Comités consultatif d'urbanisme et Millénaire 3 ne résumant pas la concertation lyonnaise. Il y a par ailleurs des dispositifs extrêmement nombreux et complexes de participation directe.

Sur la motivation des élus : pour les élus lyonnais, c'est une nécessité que d'avoir une vision de l'agglomération, parce qu'elle est géographiquement et administrativement très complexe, partagée entre plusieurs départements. Donc, depuis très longtemps déjà, depuis au moins vingt ans, les élus de l'agglomération ont besoin de cette vision de l'agglomération forte.

Sur la question du temps, que soulevait Monsieur Huet, il me semble que ce qui est important, ce sont les rendez-vous. On irait aux CCU, à Millénaire 3 ou à d'autres, comme on

va au cinéma le samedi soir ou voir un match de football. C'est-à-dire qu'il y ait un temps fort dans la vie de la cité, qui soit un lieu, une méthode, ou autre, où il y ait une habitude de dialoguer et de parler de la ville.

Sur le professionnalisme, il me semble qu'entre la parole de l'habitant (qui s'exprime : on l'a vu à travers les vidéos), et la décision politique, il y a un espace et c'est là que se loge le professionnalisme de nos métiers ou de nos nouveaux métiers, qu'il faut fortement interroger. Je ne pense pas que l'on passe directement d'une série de paroles individuelles à une décision politique. Là, il y a une matière qu'il faut élaborer, transformer et c'est là l'un de nos métiers. Je crois fondamentalement à ça.

Patrick LUSSON [*En réponse à Georges Gontcharoff*]

Qu'est-ce que ce type de démarche peut changer dans la façon de faire des élus ? Avant 1997, l'idée de beaucoup d'élus de la communauté urbaine de Lyon, était l'extension de la communauté urbaine. Est-ce qu'on va passer de 55 à 239 communes ? Ça n'a pas de sens. Par contre, ouvrir un vrai espace de dialogue avec les intercommunalités périphériques qui se sont constituées depuis la loi relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) de 1992, ça a du sens. Travailler avec ces intercommunalités périphériques sur l'élaboration, par exemple, d'un schéma de cohérence territoriale, ça a du sens. Mettre autour de la table treize autorités organisatrices de transports pour dire : à l'échelle de l'aire urbaine qu'est-ce qu'on peut faire ensemble ? Ça a du sens. Cette amélioration du système de gouvernance locale est liée aux réflexions qui ont été engagées, en particulier à travers Millénaire 3.

Arlindo STEFANI, anthropologue urbain

Pour reprendre ce que disait Monsieur Eleb, le même personnage qui se dit être l'habitant, à un autre moment il est maire ; à un autre moment, il est un élu ; à un autre moment, il est un technicien. C'est difficile d'imaginer de façon mécanique les habitants, les maires et les autres ; c'est mélangé comme dans une ratatouille ! Et donc ce sont des confrontations logiques de cultures, de façons de voir.

Gérard KOURLAND, adjoint au maire à Bobigny

Je suis élu à la Ville de Bobigny comme maire-adjoint à la citoyenneté et à la vie des quartiers. J'ai donc été partie prenante de cette démarche et je voulais faire deux petites remarques, y compris par rapport à la question sur les motivations. La réflexion qui a été la nôtre était que - face à la complexité des problèmes auxquels nous étions confrontés par rapport à l'aménagement de cette ville, cet urbanisme de béton, de dalle sur lequel les gens nous interpellaient -, le postulat de départ était : «on ne pourra pas régler le problème de l'aménagement de cette ville, de sa qualité urbaine, sans partir de la parole des habitants, de comment les gens ressentent les choses». Je crois que c'est une question décisive. L'idée d'une consultation a été le point de départ, mais l'aspect «enquête qualitative» (le film), a été décisif parce que ce film a tourné dans tous les quartiers de la ville. Les gens sont venus parce qu'ils se sont complètement identifiés à cette parole qui s'est exprimée à travers les interviews. Bien évidemment, comme l'a dit Jean-Charles Eleb, la démarche n'a pas été seulement une démarche d'écoute ; ça a été une démarche de construction, de collaboration pour déboucher sur un projet.

Deuxièmement, pour les élus que nous sommes, ça a été une remise en cause totale de la conception qu'on pouvait avoir. J'ai baigné dans la pensée unique, où on allait dire

le même personnage qui se dit être l'habitant, un autre moment il est maire ; un autre moment, il est un élu ; un autre moment, il est un technicien. c'est mélangé comme dans une ratatouille !



J'ai baigné dans la pensée unique où on allait dire aux gens ce qui était bon pour eux. On a vu les limites que ça pouvait avoir

aux gens ce qui était bon pour eux. On a vu les limites que ça pouvait avoir, y compris par rapport à la crise du politique. Dans certains quartiers de notre ville, 60 % des gens n'allaient plus voter ; ça nous a interpellés et on a décidé de prendre le problème à bras-le-corps.

**Christian GARNIER, professeur,
école d'architecture de Paris-La Villette**

Je vais illustrer la schizophrénie dont parlait Monsieur à l'instant. Je suis enseignant chercheur et je représente, en tant qu'administrateur, l'association France Nature Environnement au Conseil national d'aménagement et de développement du territoire. On s'y pose des questions de participation à des procédures, (encore plus abstraites pour beaucoup de citoyens), comme les schémas de services collectifs, les futurs schémas régionaux et d'autres. Si je suis ici aujourd'hui, c'est pour apprendre des choses et que vous nous aidiez dans ce sens-là aussi. Je vous épargnerai ce que je raconte dans mes associations ou dans mes cours et formulerai ça sous forme de trois questions.

Ne faudrait-il pas dépasser la sociologie des années 1960 sur ce qu'est la société civile ? Parce que j'ai l'impression qu'on en est toujours à l'échelle de Chérlil Einstein en sept niveaux, de la formation à la manipulation. Ne faudrait-il pas analyser un peu en profondeur ce qu'est la construction de la société civile ? Qui parle, à quel moment et sur quoi ? On n'a évoqué ici l'habitant que comme usager ou citoyen d'un territoire. Il se trouve que le citoyen l'est aussi d'une région, d'un pays, de la planète. Au fur et à mesure que l'on remonte des échelles de participation très locales vers des échelles beaucoup plus larges, on se déplace d'un type de conflit d'intérêt vers de plus en plus des conflits d'intérêt généralisés entre eux. Ils sont extrêmement difficiles à arbitrer. Il faut comprendre quels sont les acteurs de la société civile ; j'ai des tableaux avec 40 critères pour classer les associations et chacun d'entre nous qui réfléchit un peu sur ces questions connaît la complexité du sujet.

“On a un peu
l'impression
que la France
d couvre
la concertation
et la participation.”

Deuxièmement, dans ce que j'avais appelé «l'écosystème des acteurs», - qui a été très mal publié par le ministère de l'Équipement -, on constatait que les acteurs sont effectivement schizophrènes parce qu'ils portent plusieurs choses en même temps. Ils sont piétons, automobilistes, etc. Dans ce jeu des acteurs locaux les dimensions de très long terme, de globalité peinent à émerger, même si les citoyens ne sont pas idiots, comprennent et sont porteurs de beaucoup de choses. Avez-vous l'impression que, dans le type de démarche que l'on a actuellement et avec les outils de la participation dont on dispose, on arrive à faire remonter les différentes dimensions des problèmes, surtout quand on parle de planification aux échelles de temps et d'espace. Ça renvoie explicitement à la question de Yann Fradin : «est-ce que, vraiment, on pense à ce que doivent être les moyens de la participation ?» On a un peu l'impression, sans porter aux nues les voisins, que la France découvre la concertation et la participation en matière d'urbanisme et d'aménagement.

Dernière question : ne pensez-vous pas que le problème de la crédibilité des démarches, qui sont décrites aujourd'hui, est lié à un hiatus qui saute aux yeux, me semble-t-il, de beaucoup de citoyens ? À savoir que, pendant qu'on débat des grandes idées, du Plan de déplacement urbain, il se programme des infrastructures, on fait des Dossiers de voirie d'agglomération. Le citoyen a, de temps en temps, l'impression que pendant qu'on discute là, on décide ailleurs. Ça renvoie à la question de la temporalité, et ce qu'on vient de vivre à propos des schémas de services collectifs et des contrats de Plan Etat Régions illustre, pour ceux qui comprennent ce langage, très bien ce que je veux dire.

Nathalie DORVILLE, Association Droits du piéton

On parle de participation et j'aimerais mettre l'accent sur le système de processus. Ce qui est intéressant, c'est qu'on a l'impression que tous les acteurs sont dans une logique, dans un processus. Quand je dis tous les acteurs, bien évidemment se pose le problème de la participation des habitants, mais il n'y a pas que des habitants dans la participation ; il y a les élus, les techniciens. Pour ce qui concerne les techniciens, j'ai vraiment admiré le travail qui se fait à Lyon : le corps des urbanistes, celui des techniciens, s'ouvrent enfin sur l'extérieur, sur l'utilité de prendre en compte les habitants et tout ce qui concerne l'espace, le milieu urbain. J'aimerais savoir s'il y a un travail de fait pour sensibiliser le monde professionnel en urbanisme, en architecture ? Quelles démarches peut-on imaginer et si qu'elles existent ?

Par ailleurs, pour ce qui concerne les élus, là aussi on note qu'il y a une évolution, un processus qui se réalise, et se pose aussi le problème de la crise du politique. À ce niveau également on sent cette volonté de poser enfin les questions en termes de politique et non plus de rester dans le problème du politicien. Sur ce thème-là, je me demandais si le travail des élus locaux n'était pas finalement une manière de poser ce problème de la représentation politique. On choisit des acteurs, (si j'ai bien compris), par rapport à des critères politiques mais aussi sociologiques. Les acteurs locaux ne sont-ils pas là pour représenter le pouvoir politique plus que la population en tant que telle ?

Au niveau de la population, j'ai l'impression qu'on en a plus parlé avec Rouen-Elbeuf et Bobigny. À ce niveau se pose le problème de la représentation du citoyen. Là, j'ai l'impression que c'est flou. On pose le problème du quantitatif - j'ai entendu que la quantité, c'est la qualité -, de l'autre côté se pose le problème du qualitatif. Comment représenter le citoyen ? Est-ce au niveau quantitatif ? au niveau qualitatif ? Est-ce qu'on ne se situe pas là sur le pouvoir de l'individu, et sur l'individu en tant qu'usager du territoire ?

Gérard LACOSTE

Dans les questions qui ont été évoquées, j'ai noté plusieurs axes, notamment celui de la relation avec les habitants. Je pense que Jean-Charles Eleb y reviendra brièvement. Il y a l'emboîtement des échelles et les personnes «multi-casquettes». Il y a en même temps, des décisions qui se prennent à différentes échelles territoriales. Comment donc assurer leur cohérence ? Est-ce que les méthodes et les démarches peuvent nous aider à assurer cette cohérence ? Peut-être que Fabienne Goux-Baudiment ou Luc Stéphan auront quelques éléments à nous apporter.

Un point que l'on a peut-être un peu passé sous silence : la relation avec la presse, avec la communication, qui est, me semble-t-il un point important. Réactions ?

Luc STÉPHAN [En réponse à plusieurs interventions]

Je voudrais revenir sur l'évolution de ces questions de participation depuis un certain nombre d'années. Georges Gontcharoff a parlé de la «motivation managériale» en disant qu'une bonne partie des maîtres d'ouvrage avait pour objectif initial de diminuer les conflits. C'est tout à fait vrai, on découvre la concertation. Au départ, l'objectif est de diminuer les recours contentieux et je vous rappelle que l'inflation des contentieux dans les années 1980-1990 était telle que ça bloquait un certain nombre de projets, notamment en Ile-de-France. En effet, c'est une des motivations mais je crois que ça a évolué

« On a découvert que la parole des habitants pouvait apporter des éléments positifs et pas seulement d'incertitude. »

depuis. On a découvert que la parole des habitants pouvait apporter des éléments positifs et pas seulement d'incertitude.

Nous avons, nous, un certain nombre d'éléments d'incertitude dans notre débat. Par exemple, on mélange participation et réunions publiques. C'est vrai que la participation est un peu l'aboutissement d'un processus évolutif. Le schéma directeur de Rouen-Elbeuf n'est que sur le niveau 2 : c'est un processus de consultation⁽¹⁾. C'est important de clarifier cela parce qu'autrement on a des attentes qui sont trop ambitieuses par rapport à l'objet de ce que l'on veut démontrer.

L'analyse que vous faites sur la société civile est assez pertinente. En même temps, et c'est pour ça que j'ai parlé de l'aspect irrationnel, il faut laisser parler les gens. Il ne faut pas essayer de découper ; il ne faut pas essayer de chercher quel type de représentation du citoyen. Parce qu'on va se «planter» à chaque fois ! Il faut laisser venir tout le monde en désordre et, ensuite, avoir soi-même un but, savoir ce que l'on veut tirer de ça. Poser les bonnes questions pour avoir les bonnes réponses. Il ne faut pas trier. Vu l'implication quantitative, on n'est pas en mesure de trier les gens ; on est là pour entendre tout le monde.

Il ne faut pas avoir peur de s'exposer sur différents projets, sur différentes échelles. Les échelles, ce n'est pas un problème pour les gens. C'est un problème seulement pour les techniciens, pour les études. Les gens arrivent très facilement à faire le lien entre ce qui est du local, de l'agglomération, du national. On est quand même dans une société où il y a une forte éducation, une forte implication, une capacité de conceptualiser. Le tout, c'est de poser les bonnes questions et d'entrer par des choses concrètes. Après, ça se fait tout seul. Je ne pense pas que ce soit une question de manipulation. Il faut essayer au départ d'ouvrir le robinet, laisser venir les gens et, après, il faut y aller, il ne faut pas avoir peur. Je crois que les élus découvrent ça. Ils ont certainement moins peur qu'un certain nombre de techniciens, notamment l'État et autres, parce que ça les remet moins en cause. Je dirai qu'ils évoluent plus vite. Dans les réunions publiques, je pense que la tribune évolue peut-être plus vite que la salle, qu'un certain nombre de positions associatives qui restent assez dogmatiques. C'est aussi un élément qu'il faut souligner : on ne peut pas dire que les élus sont toujours en retard ; ils ont une réelle volonté mais ils n'ont pas forcément les outils. Ce n'est pas toujours fait au bon niveau mais il y a une volonté de le faire.

“Les échelles,
ce n'est pas
un problème
pour les gens.
Les gens arrivent
très facilement
à faire le lien entre
ce qui est du local,
de l'agglomération,
du national.”

Fabienne GOUX-BAUDIMENT

[En réponse à plusieurs interventions]

Je voudrais revenir sur la manière dont on désigne les Acteurs locaux concernés (ALC). Il me semble que la pensée que j'entends ici est, pour moi, très en décalage avec ce que je vis sur le terrain. C'est vrai qu'il y a peut-être un problème : je ne travaille pas dans les petites communes, mais dans des aires territoriales qui font un certain volume, avec un certain niveau de personnel territorial comme d'élus. Ce qu'il me semble entendre - mais j'ose espérer que je me trompe -, c'est que vous êtes encore complètement dans une espèce de manichéisme : «les vilains élus et les gentils habitants». Non, c'est fini ça ! Vous avez des habitants bien informés quand vous avez des élus bien informés, et quand vous avez des techniciens de mieux en mieux formés.

Je crois aussi qu'il faut être très vigilant sur le pouvoir qu'ont encore les élus parce qu'il ne m'apparaît pas si évident. Je vais être précise là-dessus. Quand je vois aujourd'hui un élu

(1) Une définition de ces niveaux d'implication des citoyens a été proposée dans le rapport d'étape : Points de vues croisés sur trois expériences, laurif, Avril 2000.

- qui ne passe pas forcément son temps plein dans sa mairie, qu'il soit à la députation ou ailleurs -, arriver le soir à 18 heures, que je vois quarante parapheurs qui l'attendent pour être signés, je me pose vraiment la question du temps que ce monsieur - qui est un être humain comme nous tous, avec sa fatigue, son âge, ses rhumatismes - peut accorder à chacun de ces dossiers. Ça veut dire quoi ? Ça veut dire que, si derrière vous n'avez pas des techniciens capables de préparer la décision jusqu'à un niveau où elle n'a jamais encore été préparée, si vous n'avez pas une diffusion de l'information, du débat, à l'intérieur des structures administratives, si vous n'avez pas tout un processus amont qui est celui de la constitution du dossier qui emmène quasiment jusqu'à la prise de décision par l'élu et par les techniciens, le pouvoir public aujourd'hui ne fonctionnerait pas. Il faut être clair. Vous dites que les élus vont chercher à nommer leurs petits copains, les politiques, il faut dépasser ça ! C'est fini ça !

En période électorale on est tous sensibilisés parce qu'effectivement on est, pendant six mois, dans un discours gauche-droite relativement basique et parfois avilissant. Mais la réalité de la gestion quotidienne des collectivités territoriales, à quelque échelon que ce soit, conseil régional, conseil général ou grandes agglomérations, ce n'est pas ça. Ce sont des gens qui essaient de faire le mieux possible leur travail. C'est un travail qui n'est pas facile et pour lequel ils essaient de se doter des outils qui peuvent, le mieux, les aider à répondre aux besoins des habitants, dont ils sont quand même relativement soucieux. Je voudrais qu'on évite de tomber dans une espèce de «manichéisation» du pouvoir politique. Dans ces ALC, je peux vous dire qu'il y en a toujours de l'opposition et il y en a de toutes les sphères. Effectivement ce n'est pas trois sphères, mais en dix minutes je n'ai pas le temps de vous expliquer une méthodologie que nous développons, nous, sur deux ans, ce n'est quand même pas rien. Et ceci pour un budget de 250 à 320 000 francs, je le précise pour ceux que ça intéresse - puisqu'on en est aux échelles de coût, allons jusqu'aux échelles de coût ! - ce n'est pas gênant. Derrière, il y a une vraie volonté de faire avancer les choses et non pas de constituer des espèces de cliques ou de clientélisme.

« si vous n'avez pas des techniciens capables de préparer la décision jusqu'à un niveau où elle n'a jamais encore été préparée, le pouvoir public aujourd'hui ne fonctionnerait pas. »

Jean-Charles ELEB *[En réponse à plusieurs interventions]*

À quoi sert de faire du qualitatif, du testimonial, de prendre peu de gens à un moment donné et puis de passer à une plus grande échelle ? Les enquêtes qualitatives - j'ai entendu le maire adjoint de Bobigny dire que c'était clé dans le processus et je ne peux être que flatté -, je pense qu'elles jouent un rôle. Mais toute la méthodologie qui est autour est finalement aussi importante que le déclic.

Le déclic, c'est quoi ? Je vais parler brutalement : c'est de dire qu'un maire traite correctement les électeurs de l'opposition quand il fait un film. Une journaliste me disait : «je suis allée voir untel, il dit que je dois me tromper parce qu'il n'est pas sur la liste de la municipalité» (elle venait lui proposer d'être interviewé). La personne disait : «non, non vous faites une erreur, madame, vous allez vous faire engueuler par la mairie ! Je ne suis pas conforme». La première symbolique, c'est qu'une mairie dise : «je paie pour entendre tout le monde». La deuxième, c'est qu'en fait, quand on fait du qualitatif, on se rend compte que des gens peuvent être sur des terrains de bon sens, de raisonnement concret, pratique et intéressant et d'autres sont sur la stratégie, sur des questions qui dépassent la ville et la société française, qui sont sur la philosophie, sur les valeurs. C'est tout ça qu'on attrape dans ce type d'approche qualitative.

Ensuite, comment passer au quantitatif ? D'abord, je vais vous dire : les 150 personnes que vous filmez, c'est la «prunelle de vos yeux» ! Parce qu'ils déclenchent une rumeur dans une ville, je ne vous dis pas ! «Tu te rends compte, il m'a laissé dire qu'il était con,

le maire !» On ne va pas chercher ce type de remarques, simplement c'est dans le film ! Comment passer à du quantitatif ? C'est très simple : il faut laisser jouer les ressorts normaux de la démocratie et des habitudes qui existent dans toutes les villes ; toutes les villes savent organiser des réunions, à leur manière, je ne juge pas. Par contre, il ne faut pas laisser la Ville tenir seule le manche.

Nous, l'agence Campana-Eleb, créons tout de suite une antenne de la consultation. En général, les journalistes qui sont là ne s'occupent que d'une chose : aller voir ceux qui ne veulent pas venir et ceux qui ne veulent pas parler. Les seules personnes pertinentes aujourd'hui, ce sont les abstentionnistes ; c'est eux qu'il faut aller chercher, les autres vont parler d'eux-même ! J'ai fait des enquêtes sur les électeurs du Front national et, à la fin, j'avais de la sympathie pour eux. Parce que les journalistes nous auraient dit une chose fondamentale : qu'est-ce qu'on s'est pris dans la gueule chez ceux qui ne votent plus ! L'électeur du Front national, il vous parle encore, il vote, il gueule ! Mais les autres ne parlent plus. Alors le quantitatif est clé. Combien de fois j'ai vu des gens arriver en voiture, se garer devant le préau de l'école. Le gars veut descendre, la femme lui dit : «non, laisse tomber, c'est pas pour nous». Le journaliste va les chercher en disant : «allez ! vous m'aviez promis de venir, faites un effort». Quand je disais qu'on gérait la crise politique et la rupture de confiance entre les institutions et les citoyens. C'est ça la question.

Un petit mot sur mes «collègues», qui sont intervenus avant moi. Quand je vous entends, parfois, je me laisse aller, c'est un mauvais côté chez moi : «qu'est-ce qu'ils sont chiant !» Les transparents, les acteurs locaux, les machins ; c'est toujours les mêmes qui parlent. Et puis je me dis : «non, eux, ce sont mes amis en réalité». Ce que je veux dire par là, c'est que les personnes qui s'occupent d'élargir le cercle de ceux qui participent à la vie politique dans ce pays sont tellement peu nombreuses, ne leur crachez pas dessus ! Embrassez-les ! J'ai souvent rencontré des maires qui m'ont dit : «oui, j'ai entendu parler de votre truc ; vous savez, ce sont des grands-mères qui ont fait de grands rapports sur la ville, etc. On sait ce que disent les habitants, ils vont encore nous reparler ce ça». Et, quand on est dans la salle avec les habitants, ils se penchent et vous disent : «non, non pas lui ! Il est con ! Ne lui donnez pas la parole». Mais c'est horrible ! Je dis qu'on est dans la préhistoire de cette affaire, au tout début d'un processus qui va durer je ne sais combien de temps et où la civilisation n'a pas encore gagné tous les territoires.

Le management en France a besoin d'être renouvelé. Mais, avant le management, il y a le problème du renouvellement de la démocratie."

Dernier aspect. La question sur le management est très bonne. Le management en France a besoin d'être renouvelé. Mais, avant le management, il y a le problème du renouvellement de la démocratie. On travaille là-dessus, point. Qui a intérêt à ce que la situation telle qu'elle est se perpétue ? Personne. Je ne connais que deux régimes politiques : les démocraties et les dictatures ; entre les deux, je ne connais pas trop. La démocratie n'est peut-être pas en danger mais qu'est-ce qu'elle est fragile ! Pourquoi ? Parce qu'il y a peu d'acteurs qui s'en occupent. Il faut quand même se dire que, collectivement, on devrait réfléchir au problème : ceux qui parlent, plus ils parlent dans les médias, plus les médias font leur travail, plus on fait de la politique, et moins il y a de gens qui participent. On a participé à un colloque, un petit séminaire sur les transports publics où on nous disait : «plus on met d'argent - et on met beaucoup d'argent - et plus ça reste comme ça». La participation, c'est pareil, mais pour le moment on n'a pas eu beaucoup d'argent ! L'effort est à venir !

Synthèse de la matinée

Francis BEAUCIRE, professeur à l'université de Cergy Pontoise

C'est un exercice particulièrement difficile que vous m'avez demandé. Il est d'autant plus difficile ce matin que, à mon sens, la séance a été très claire. Faire une synthèse est donc profondément inutile.

L'idée qui se dégage petit à petit au fil de la matinée, c'est que l'habitant, les gens - j'ai envie de dire -, c'est comme les noyés : le cadavre finit toujours par remonter. Les gens sont remontés et là on est en plein dedans. Peut-être aussi parce que le plan de la matinée a été astucieusement conçu pour faire remonter le cadavre vers la fin !

Nous avons une matinée en deux parties : une première grande partie sans les gens, comme acteur invisible, comme une sorte d'arlésienne, un tartuffe, qui intervient, je vous le rappelle, seulement à l'acte III. Puis une deuxième partie où les gens font irruption. C'est vrai qu'on est devant deux méthodes, deux processus différents. Il n'y en a pas un qui exclut l'autre ; je pense qu'on n'a pas pris le problème par le même bout.

Je ne sais pas faire de synthèse ; c'est au-dessus de mes moyens intellectuels. Quand j'étais petit je voulais devenir conducteur de tramway mais il n'y avait pas de tramway à cette époque, et j'ai donc raté. Je vais vous proposer autre chose : l'application, en dix minutes peut-être, d'une chose que je pratique tout seul avec une certaine mélancolie sur les plages de galets. Il y a énormément de galets ; mes yeux cherchent des cailloux ; les uns, je les prends, les autres je ne les prends pas. Je ne sais pas pourquoi. Et je pense que si on comparait les collections que font les gens qui, comme moi, sont atteints par cette pathologie de la mélancolie sur les plages, on verrait que ce ne sont pas les mêmes cailloux qui sont revenus. Je ne suis pas en train de plaisanter ! J'ai donc cherché dans ce qui s'est passé ce matin des petits cailloux.

Le premier caillou, un assez gros galet, c'est l'idée de consensus.

La question a éclaté, ce n'est presque plus la peine de le dire maintenant. J'aurais dit ça après les exposés sur Lyon et peut-être sur Rouen, j'aurais eu envie d'en faire tout un plat. Je vais simplement le citer pour mémoire, peut-être en développant quand même un petit peu.

On a quand même l'impression que, finalement, la démocratie - je reprends l'introduction de Myriam Constantin : «là, on est dans l'ingénierie de la concertation» -, ça devient une affaire de métier ; il y a une boîte à outils. Dans l'ingénierie de la concertation on va chercher les outils en fonction des finalités qu'on a : qu'est-ce qu'on est en train de construire ? À la fin de la première séance, il a été rappelé qu'au fond la démocratie participative va permettre aux abstentionnistes de réintervenir dans la démocratie représentative ; c'est peut-être un des enjeux essentiels pour l'évolution de la démocratie. Du coup, je me suis dit - et je reprends une formule d'Armel Huet - que «la vie sociale, en gros, c'est un conflit permanent». Si c'est un conflit permanent, que j'ai comme objectif de trouver des solutions compatibles avec une vie sociale pas trop conflictuelle, alors il faut qu'à



· L'idée qui se dégage petit à petit au fil de la matinée, c'est que l'habitant, les gens c'est comme les noyés : le cadavre finit toujours par remonter.”

· C'est vrai qu'on est devant deux méthodes, deux processus différents. Il n'y en a pas un qui exclut l'autre ; je pense qu'on n'a pas pris le problème par le même bout.”

un moment donné les conflits sortent le plus tôt possible. Dans la boîte à outils il faut que je trouve un instrument pour les faire sortir. C'est vrai que, pendant une grande partie de la matinée, j'ai eu l'impression que les instruments qui étaient proposés étaient des instruments à endormir le conflit, à ne pas le révéler. C'est plutôt la pilule pour dormir que l'acide qui fait mal et c'est un peu ennuyeux.

« pendant une grande partie de la matinée, j'ai eu l'impression que les instruments qui étaient proposés étaient des instruments à endormir le conflit, à ne pas le révéler. »

Vous avez votre consensus sur les grandes orientations générales de la ville avec les grandes options. On l'a vu pour Lyon, des options qui nous rappellent celles du Plan de déplacement urbain : la ville va être agréable à vivre, compétitive pour le développement économique et solidaire, rassemblée. Quand on propose des trucs comme ça, c'est toujours la même formule : « est-ce que vous préférez quelque chose de bien ou quelque chose de moche ? » On se voit revenir au niveau des outils, mais ce n'est pas grave et on ne peut pas faire l'économie de ça.

Sauf que moi, pendant qu'il y a ce consensus, la réunion de Millénaire 3, etc, je lis dans Le Monde d'hier, à la page 11 : « Les résidents d'un lotissement bordelais refusent le passage à des handicapés ». C'est tout simple : ils sont dans leur lotissement, leur voie est privée. Au bout de la voie privée, il y a un établissement pour les handicapés et il y a un autre établissement de l'autre côté de leur lotissement. Les handicapés voudraient bien pouvoir y aller, il suffirait simplement d'abattre un grillage qui est en lisière du lotissement. Les habitants du lotissement ne veulent pas. Ils disent que les roues des fauteuils roulants vont abîmer la chaussée et que si jamais les handicapés peuvent passer, les autres vont vouloir passer aussi et ça va devenir un gouffre à voitures ; il y a des risques d'insécurité, de bruit. En effet, c'est assourdissant ; je ne peux pas dormir avec des handicapés en fauteuil roulant qui passent la nuit ! Le conflit, en effet, est là tout le temps : est-ce que vous voulez une ville rassemblée ? Oui. Est-ce que vous pouvez autoriser vingt-cinq handicapés en fauteuil roulant à passer devant votre maison ? Non, je ne veux pas, débrouillez-vous ; rassemblez la ville, mais pas ça ! L'habitant d'à côté : pareil, et ainsi de suite. Il vaut mieux lire Mickey parade ! La question du consensus est là : est-ce que l'on dispose, dans la méthodologie et dans les outils de la concertation, de machines qui vont faire sortir les conflits et non pas les endormir, parce que les questions posées sont trop générales ? Du coup, et Jean-Charles Eleb le disait tout à l'heure, les grandes orientations, c'est vital. Néanmoins elles dialoguent en permanence avec ce que j'appelle le quotidien.

« Il y a parfois consensus parce que les gens qui font le conflit ne sont pas là. Ils ne sont pas là puisqu'ils se sont autotriés. »

Dans le consensus, il y a un deuxième point qui me paraît important. Il y a parfois consensus parce que les gens qui font le conflit ne sont pas là. Ils ne sont pas là puisqu'ils se sont « autotriés ».

Je suis quelqu'un de particulièrement impertinent, inféquentable, insortable, donc je vais dire ce que j'ai envie de dire. On a vu un Conseil des sages à Lyon (en vidéo). Il ne peut rien en sortir parce qu'on est dans de la consanguinité intellectuelle, sociale, culturelle. Et c'est très difficile de se projeter en dehors ; c'est bien pour ça que la dernière démarche n'est pas de même nature que les autres : parce qu'elle est répartie des gens et ça suppose effectivement que l'on accepte d'entendre des choses extraordinairement déplaisantes.

Quand on a ce consensus-là, est-ce que tous ceux qui ne sont pas là ne sont pas des acteurs ? Je crois qu'ils restent des acteurs. Et ce sont même les acteurs principaux parce que, pendant qu'on fait une ville rassemblée, il y a ceux qui ne veulent pas des handicapés dans leur lotissement mais il y a aussi tous ceux qui sont en train d'aller voir leur banquier pour avoir un prêt pour acheter une maison, qui vont aller ensuite voir un maire pour avoir une parcelle. On va bien leur trouver quelque chose, dans des endroits pas desservables. On leur dit :

Rouen, oui. Le sempiternel discours entre la ville compacte et la ville en tache d'huile. Sauf que, pendant qu'on dit qu'il faut faire une ville rassemblée, une ville compacte, une ville du développement durable, les habitants pendant ce temps-là vont voir leur banquier qui leur prête de l'argent et ils font leur petite maison. Et ça continue comme ça, imperturbablement. Ces acteurs invisibles n'ont pas été exclus du processus de décision puisqu'ils ont décidé de faire la ville comme ils la voulaient. Et c'est bien comme ça qu'elle est ! Je ne fais pas de sociologie, pas de sciences politiques, je fais de la géographie ; j'ai des stabilos et je colore : avant il n'y avait rien et maintenant il y a. L'acteur invisible est un problème, en effet : il est mauvais. Je suis vraiment d'accord avec Fabienne Goux-Baudiment quand elle dit : «il n'y a pas d'un côté les habitants qui sont exclus, victimes, et puis de l'autre côté les élus, tous manipulateurs, tous malhonnêtes, tous avec une idée en tête qui est l'intérêt individuel», souvent d'assez courte vue, d'ailleurs. Tout ça, c'est le fonds de commerce de la société, ça fonctionne comme ça. Il n'y a pas d'exclus ; les exclus sont actifs en dehors. Et c'est plus grave que ça, Arlindo Stéfani l'a dit : pendant qu'un personnage est dans la séance de consensus, Millénaire 3 par exemple, il a son double. Il y a un dédoublement de personnalité, et même détriplement ! Il a son double qui est en train de figurer les plans de la rocade mais ça, on n'en parle pas parce que ce sont les grandes orientations sur le futur, sur la ville rassemblée.

· il n y a pas d un c t les habitants qui sont exclus, victimes, et puis de l autre c t les lus, tous manipulateurs”

Ça veut dire qu'il y a des acteurs invisibles qui sont les mêmes que les acteurs visibles. Simplement ils font deux choses différentes simultanément. C'est l'art de la manipulation la plus totale. Il ne faut pas se lamenter sur les habitants, ils ont finalement fait ce qu'ils voulaient : ils voulaient une baraque à eux, ils l'ont ; ils voulaient vingt-cinq bagnoles par ménage, ils les ont ; ils voulaient qu'on supprime la vignette, ils y sont arrivés. Tout va bien. Conclusion : il ne faut pas être angélique, je suis bien d'accord. Du coup, votre consensus, il est un peu fissuré.

Le deuxième caillou, c'est un outil qui est revenu à plusieurs reprises : l'écoute.

Quand on fait de la politique, on parle généralement de temps de parole et je crois que là, c'est venu dans la conversation, à un moment donné : l'idée de temps d'écoute. Ce serait intéressant de faire la somme totale du temps passé par les élus à écouter. Pendant que des gens vont passer des centaines d'heures à écouter dans des concertations, à y participer, la part de temps total passé dans cette séance par les élus c'est combien ? De ce point de vue-là, ce n'est pas un principe, l'écoute, c'est un véritable outil. On a entendu un élu dans la salle et on a à la table Myriam Constantin qui est élue. Parmi vous qui est élu ? Quand on aura fini on va aller déjeuner ensemble, ce sera sympathique, mais il n'y a pas d'élus. J'ai toujours entendu dire partout : «ah ! c'est bien, la séance sur le schéma directeur (y compris celui de Rouen où je suis allé une fois), on a réuni 350 personnes, etc», puis, virgule, «c'est dommage qu'il n'y ait pas d'élus !» Là, c'est un problème de fond qui est posé - non, non je n'exagère pas, il y a quelques élus, mais un peu - ; l'écoute, c'est un véritable outil. C'est un outil un peu virtuel par rapport à une séance qu'on organise ; mais je crois que c'est quelque chose d'important.

· Pendant que des gens vont passer des centaines d heures couter dans des concertations, y participer, la part de temps total pass dans cette s ance par les lus c est combien ?”

Troisième et dernier petit caillou, représentant aussi un outil : la durée.

On a parlé des temps, ça a été exposé tout à l'heure par Armel Huet ; là, quand je dis durée, c'est un laps de temps. Lyon était particulièrement démonstratif de ce point de vue-là : on ne peut pas construire la confiance (évoquée par Jean-Charles Eleb à propos de Bobigny et de la relation entre le commanditaire et le bureau d'études qui fait le travail), quand il n'y a pas de durée. Parce que c'est dans la durée que la demande de confian-

ce se concrétise : on voit bien ce qui a été fait dans les étapes précédentes. La durée n'est pas un principe ; je pense que c'est un véritable outil.

Ce qui m'amène à penser que, pour faire de la concertation, il faut faire de tout, de l'information, de la consultation en permanence et j'ai envie de dire surtout en temps de paix. Et le temps de paix, c'est indépendamment d'un projet qui va éventuellement diviser. C'est-à-dire que cette durée est un des ingrédients absolument indispensables de la construction de la confiance (Lyon le montrait d'une façon parfaitement claire) et c'est dans la durée, évidemment, que l'on construit des cultures. Là, ce sont des choses que l'on n'a pas dites à la première séance ; on est en train d'avancer un peu.

"pour faire de la concertation, il faut faire de tout, de l'information, de la consultation en permanence surtout en temps de paix. Et le temps de paix, c'est indépendamment d'un projet qui va éventuellement diviser."

En conclusion

Si l'on veut faire revenir des abstentionnistes - qui représentent aujourd'hui environ la moitié du corps électoral - vers la démocratie représentative à partir de la pratique de la démocratie participative, l'un des enjeux importants est de ne pas occulter les conflits, d'avoir des machines à faire sortir les conflits, à les faire sortir le plus tôt possible. Et, d'autre part, d'avoir des machines qui se construisent dans la durée et permettent de mettre tous les atouts du côté de la concertation. Faute de quoi elle est, en effet, plutôt un alibi ou une machine à éteindre les conflits, c'est-à-dire une machine pour aider à gérer les contentieux.

Gérard LACOSTE

Merci de cette synthèse qui n'en était pas une mais qui est quand même porteuse de beaucoup d'interrogations et de débats que vous ne manquerez pas de poursuivre.

Je vais lancer la balle à Myriam Constantin en repartant d'une question qui est, provisoirement je l'espère, restée sans réponse ; c'est celle de Yann Fradin sur la Région : que fait la Région sur cet aspect participation ? Quel est son positionnement ? Elle a vocation à être aménageur ; en même temps elle soutient beaucoup de projets locaux par l'intermédiaire de ses politiques de subventions aux opérations d'équipements, d'aménagements locaux. Comment un thème de ce style, dont nous débattons depuis deux séances pour avancer le plus loin possible avec vous, comment ce processus peut être plus partagé par la Région ?

Madame Constantin, que vous suggèrent les éléments, les débats, les conclusions décapantes de Francis Beaucire ? Et puis cette perspective de poursuivre le travail en commun ?

Myriam CONSTANTIN

Je vais bien entendu ne reprendre ni une synthèse, ni une conclusion. Je crois qu'il faut qu'on se donne d'autres rendez-vous et d'autres lieux de débat. Je voudrais simplement dire qu'on est tous ensemble dans un chaudron de transformation qu'il faudra touiller - quelqu'un parlait de ratatouille -, où le manichéisme n'est plus de mise. La rupture de confiance, elle est tous azimuts et pas seulement dans les élus ; la démocratie est effectivement fragile. Je crois qu'on est dans le conflit, qu'il est très certainement nécessaire, mais de temps en temps il faut en sortir pour le réguler, pour trouver les voies de l'avenir. On est très certainement dans l'écoute, nécessaire ; on est dans l'invention, dans la réalité. On a vu que sans accroche réelle à de vraies questions, ça n'avait pas de sens. On est dans les processus soit sur des projets globaux de prospective qui appellent au sens, soit dans des démarches manageriales de

conduite de projet avec, dans tous les cas, des arbitrages de décision nécessaires. C'est tout à la fois dans un système d'interrelation - dans un système, justement - et dans ce que j'espère voir arriver de plus en plus : des systèmes de coproduction.

Que fait la Région ? Je ne suis en aucune façon mandatée, je réagis à titre personnel et je peux dire qu'on agit, qu'on écoute, qu'on réfléchit toujours dans deux directions. Je voudrais dire également que les initiatives se multiplient de tous côtés et sans nécessairement être concertés. On en est à la deuxième table ronde de l'IAURIF sur ce projet ; il y a une acceptation d'ensemble mais pas de véritable demandeur. Je sais que le Conseil économique et social d'Ile-de-France travaille actuellement à la gouvernance ; un rapport va paraître dans quelques mois. Sur ces thèmes-là, la communauté tout entière, à toutes les échelles, est au travail. Pour revenir à la Région, deux directions : améliorer, développer ses propres pratiques de concertation et cela, à travers toutes les formes ou tous les catalogues en même temps de concertation et de démocratie participative au sens large, c'est-à-dire tout autant l'information, la consultation, la concertation elle-même que la participation. On avait donné pas mal d'exemples dans la première table ronde, je n'y reviens pas.

"un observatoire
du débat public,
pourquoi pas ?"

Il y a un deuxième aspect : celui de la «facilitation», à différents niveaux et sous différentes formes. Sur la facilitation, on avait déjà parlé de l'aspect «centre de ressources». Développer tout ce qui est accès à l'information et à l'évaluation sur tout ce qui se fait actuellement sur la démocratie participative, c'est certainement un très bon thème. J'avais évoqué l'idée d'un observatoire du débat public, pourquoi pas ? Il y a quelque chose qui revient de façon récurrente là-dessus, de même que la nécessité de multiplier les lieux de débat, les lieux d'élaboration d'outils, d'être nous-mêmes un lieu de débat. D'autre part, aider, et sous différentes formes, tous les processus de concertation à l'œuvre, ce qui pose le problème des partenariats, de l'appui de ces partenariats, de leur échelle, de leur croisement, de leur assise, et des évaluations qui vont avec. Aider également toutes les formes d'acculturation, de formation et puis, peut-être, poursuivre - et c'est très directement opérationnel - nos débats, nos propos, nos temps de débat, nos lieux de débat, dans l'organisation d'un séminaire ou d'un colloque dans les prochains mois. Et là, je m'engagerai personnellement en ce sens.

FORMATION USAGER

Annexes

Document préparatoire à la table-ronde du 28 novembre 2000

Construire un projet de territoire :
quelles méthodes et quels outils pour impliquer tous les acteurs ?

«Forum» : contributions écrites au débat

Bernard Devez, consultant IDBD
et animateur des journées prospective de Millénaire 3

Paul Scherrer, président de l'Union des comités d'intérêts locaux
et d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise (UCIL)

Hervé Lerolle, chargé d'études à l'IAURIF

Démocratie participative et aménagement régional

Construire un projet de territoire : Quelles méthodes et quels outils pour impliquer tous les acteurs ?

Document préparatoire à la table-ronde du 28 novembre 2000

à 9h à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France
15 rue Falguière 75015 PARIS
Métro : Falguière

Vous avez reçu le programme de la deuxième table-ronde de l'IAURIF, consacrée à la présentation de cinq démarches, méthodes ou outils de participation à des projets de territoire. Le document que vous avez entre les mains a pour but de préparer cette rencontre en vous familiarisant avec les questions qui seront abordées.

Elaborer un projet de territoire, c'est d'abord construire une vision commune de son avenir. Cela requiert non seulement l'engagement des élus, mais surtout la mobilisation de tous les acteurs institutionnels, de la société civile et des habitants. Cette deuxième table-ronde propose une variété d'éclairages sur ces questions au travers de cinq expériences.

En première partie, deux démarches portées par la Communauté urbaine de Lyon :

- les Comités consultatifs d'urbanisme du Grand Lyon, instances de débat qui accompagnent depuis 10 ans la mise en œuvre du schéma Lyon 2010 ;
- Millénaire 3, un processus participatif d'élaboration d'une stratégie de développement pour la métropole lyonnaise.

En seconde partie, trois interventions centrées sur des outils qui peuvent faciliter le débat et susciter le changement des pratiques :

- l'audit des Acteurs Locaux Concernés, un outil de prospective pour révéler et accorder les représentations des acteurs « influents » ;
- l'animation du débat et la communication institutionnelle sur un projet complexe : leçons du schéma directeur de Rouen-Elbeuf ;
- l'enquête qualitative vidéo, un outil pour donner la parole aux habitants : l'expérience de Bobigny.

Comment identifier les partenaires d'une démarche participative à l'échelle d'une ville ou d'une métropole ? Comment révéler leurs attentes en créant de l'intelligence collective ? Quelle médiation apporter pour que les débats publics y contribuent ? Comment passer d'une image trop idéale de l'avenir aux difficiles arbitrages des projets ? Telles sont quelques unes des questions qui seront débattues lors de cette table-ronde et qui permettront de faire progresser la réflexion collective sur la démocratie participative et l'aménagement régional de l'Île-de-France.

Quelques outils au service de l'implication des citoyens : proposition de typologie

Information (processus continu)	Consultation recueil d'attentes ou d'avis	Concertation débats aboutissant à une décision	Participation production collective
bulletin local →	tribune libre	concertation avec les associations de riverains	commission de travail
journal du projet →	tribune libre	concertation avec les professionnels concernés	groupe de travail thématique
site internet →	Forums de discussion		atelier public d'urbanisme
affichage	concertation publique, assises		
réponse aux courriers	instance temporaire de débats		
	enquête et sondage d'opinion	jury de citoyens	
	referendum	conférence de citoyens	
	auditions	instance temporaire de débats	
	enquête vidéo	comité permanent de concertation	
exposition →	registre d'observations		
maison du projet	enquête publique		
	visite de terrain collective	simulation in situ	
	concertation publique d'information		
mass médias (presse, radio, TV)	comité consultatif		

1-Les enseignements de la première table ronde

Lors de la première table ronde, le croisement de points de vue sur les expériences de Paris Rive Gauche, du Plan de déplacements urbains de l'Île-de-France et du *Stadtforum* de Berlin, a fait ressortir plusieurs points :

- la concertation⁽¹⁾ n'est pas une antidote au contentieux ; elle sert d'abord à renouveler la démocratie locale. Le degré de conflit peut d'ailleurs être considéré comme un indicateur de son succès ;
- il ne peut y avoir de concertation sans décision finale. C'est la prérogative de l'élu, dont la présence est essentielle dans les instances de discussion ;
- la concertation a un coût qui doit être pris en compte au départ ; elle a aussi une rentabilité économique car elle permet d'éviter des erreurs dont la réparation serait coûteuse ;
- la concertation fait émerger les valeurs qui sous-tendent le projet ; elle oblige de ce fait l'ensemble des acteurs à clarifier les leurs ;
- la concertation n'est pas sans risque ni effet pervers : alibi «démocratique», indécision du maître d'ouvrage, crispation sur l'héritage du passé... ;
- chaque acteur apporte une compétence utile au maître d'ouvrage. L'habitant pour sa part possède une «maîtrise d'usage». Il est légitime qu'il puisse l'exprimer individuellement ou au travers de la représentation associative ;
- le débat public sur des grands enjeux à l'échelle d'une métropole est facilité par l'existence de concertations plus locales et plus opérationnelles ;
- le citoyen doit pouvoir s'exprimer sur les stratégies, politiques et projets, quelles qu'en soient l'échelle et la technicité. C'est au décideur d'imaginer les méthodes et les outils pour lui donner l'envie et la capacité de le faire.

2-Pourquoi parler des méthodes et outils de concertation ?

La concertation est un processus et non pas un événement. A ce titre, elle doit être fondée sur une méthode reposant sur des principes et encadrée par des règles. Ces règles de déontologie et de fonctionnement aident les acteurs à se situer dans le processus. La Charte de la concertation en a édicté le socle : comment l'adapter à chaque démarche ?

La concertation requiert des instruments d'information et de médiation, conçus en fonction de la stratégie et des objectifs poursuivis. De nombreux outils sont à la disposition du maître d'ouvrage, chacun ayant un mode d'emploi spécifique. Leur application dépend du degré d'implication souhaité : information, consultation, concertation ou participation.

L'utilisation de certains de ces outils repose sur des personnages : animateur, garant, personne qualifiée... dont le rôle est essentiel.

Cette «ingénierie» de la concertation semble aujourd'hui relativement bien rodée pour ce qui concerne les échelles proches du citoyen, celles d'un projet de quartier ou d'un projet de ville. Est-ce encore vrai lorsqu'on change d'échelle pour aborder le développement global de territoires complexes (agglomération, région...) et les questions techniques et prospectives, inhérentes à la planification spatiale ?

De plus, si l'on souhaite franchir un nouveau seuil - élargir la concertation au-delà des acteurs habituels, partager une culture de l'aménagement, dépasser les clivages que génère tout projet, construire une stratégie collective -, n'est-il pas utile d'expérimenter de nouvelles méthodes et d'inventer les outils adaptés ? C'est le trait commun des cinq cas présentés dans cette table ronde que de le faire.

1- Le mot est utilisé ici par commodité dans son sens le plus large. Une définition plus précise a été proposée dans le rapport d'étape d'avril 2000 (p. 5), et dans les actes de la table ronde du 27 avril 2000, p.74 (consultables sur le site www.iaurif.org).

3-Les expériences présentées : deux approches différentes

Parmi les cinq cas, on peut distinguer deux grandes familles de démarches et/ou de méthodes, se référant à deux philosophies.

Les démarches «descendantes» (dites *top-down*).

Elles renvoient à une conception traditionnelle en France de la concertation : un projet conçu par le tandem habituel élus-techniciens est soumis à un public pour avis ; à l'issue d'un processus d'allers et de retours, de confrontations et parfois de conflits, les élus se prononcent sur un projet amendé. Dans ce type de démarche, le cercle des personnes impliquées dans la concertation a souvent tendance à s'élargir de l'amont (élus, techniciens, professionnels, associations) à l'aval du projet (population).

Les Comités consultatifs d'urbanisme du Grand Lyon et les actions menées dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur de Rouen-Elbeuf se réfèrent, chacun à leur manière, à cette approche.

Les démarches «ascendantes» (dites *bottom-up*).

Elles font référence au concept de «participation» : le contenu du projet est alimenté par les propositions des participants. C'est un processus une construction collective qui s'appuie sur leur engagement personnel. Jusqu'à présent, cette approche a surtout concerné des projets d'aménagement très

Éléments de comparaison des démarches, méthodes et outils présentés

	Les Comités consultatifs d'urbanisme du Grand Lyon (1990-2000+)	Millinaire 3 (1998-2000+)
Finalité de la démarche	Consulter le monde professionnel sur les politiques d'aménagement de l'agglomération	Associer la société civile à la définition d'un projet d'agglomération
Acteurs cibles	Elus, techniciens, professionnels de l'aménagement, et (quelques) associations	Elus, société civile (acteurs économiques, sociaux, culturels, associatifs...)
Nature du projet	Mise en œuvre d'un schéma directeur au travers de politiques thématiques d'aménagement	Elaboration d'une stratégie de développement global
Horizon du projet	Moyen et long terme	Long et très long terme
échelle spatiale	Agglomération lyonnaise (55 communes, 1 174 000 habitants)	Aire urbaine de Lyon (239 communes, 1 600 000 habitants)
Maîtrise d'ouvrage	Communauté urbaine du Grand Lyon	Communauté urbaine du Grand Lyon
Maîtrise d'œuvre	Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise)	Mission Prospective et Stratégie d'Agglomération du Grand Lyon

concrets, faisant appel à la maîtrise d'usage de l'habitant ; elle est actuellement expérimentée dans la définition de projets de développement global à caractère prospectif, qui font appel à la capacité des participants (experts, «société civile») à exprimer leurs représentations du futur d'un territoire.

L'élaboration du projet de ville Bobigny au travers des Assises et celle du projet d'agglomération du Grand Lyon au travers de Millénaire 3 se rattachent à cette approche participative. L'enquête qualitative vidéo et l'Audit des acteurs locaux concernés sont des moyens à son service.

Audit des acteurs locaux concernés	Schéma directeur de Rouen-Elbeuf (1995-2000)	Assises pour la Ville de Bobigny (1998-2000+)
Recueillir et confronter les visions d'avenir des principaux acteurs d'un territoire	Faire prendre conscience aux acteurs concernés des enjeux d'aménagement d'une agglomération	Consulter les habitants et animer le débat pour définir un projet de ville
Principaux acteurs de la vie politique, économique et sociale	Elus, techniciens, acteurs économiques et institutionnels, (quelques) associations	Habitants et personnel communal
Construction collective d'un diagnostic et d'une stratégie de développement	Elaboration d'un document de planification territoriale	Elaboration pragmatique d'un projet de ville (programme d'actions municipal)
Long terme	Moyen et long termes	Court, moyen et long termes
Variable ("pays", agglomération, région)	Agglomération de Rouen-Elbeuf (66 communes, 476 000 habitants)	Commune, préfecture de Seine-Saint-Denis (44 000 habitants)
Variable (structure intercommunale, conseil régional)	Syndicat mixte pour la révision du schéma directeur	Ville de Bobigny
Cabinet proGective	Luc Stephan et Pierre Gras consultants	Campana Eleb Communication

Les Comités consultatifs d'urbanisme du Grand Lyon :

Depuis 1990, l'agglomération lyonnaise dispose d'une instance de débat sur les questions relatives à l'aménagement de son territoire :

les Comités consultatifs d'urbanisme (CCU). Réunissant deux à trois fois par an, des élus, des techniciens et des professionnels du développement urbain, les CCU sont devenus des lieux de diffusion d'une culture commune aux acteurs du Grand Lyon.

Dix ans : l'occasion d'esquisser un bilan.

Points de rep re

Initiative : Michel Noir, ancien pr sident de la Communaut urbaine de Lyon

Objectif : cr er une instance de d bat en amont sur les orientations des politiques d agglom ration du Grand Lyon

Pilotage et pr sidence des s ances : Henry Chabert, vice-pr sident du Grand Lyon, charg de l urbanisme

Appui technique : Agence d urbanisme pour le d veloppement de l agglom ration lyonnaise

chelle : territoire du Grand Lyon (55 communes et 1,2 M d habitants)

L'évolution d'un concept

A la fin des années 1980, aucune structure de concertation n'existe à l'échelle de la Communauté urbaine de Lyon. Mis en place dans la foulée des élections de 1989, les CCU ont été conçus pour permettre aux élus et aux techniciens du Grand Lyon de discuter, avec un public composé surtout de professionnels de l'aménagement, en amont de l'élaboration des politiques d'agglomération.

Vers le milieu des années 1990, une évolution se dessine avec l'ouverture du débat à des sujets de société, dont le lien avec les politiques du Grand Lyon est moins étroit.

La composition des CCU

Les CCU sont composés de «membres permanents» et de «personnes associées» en fonction du thème abordé. Au total, chaque séance comprend entre 120 et 180 personnes, pour environ 600 invitations.

Les quelques 180 «membres permanents» se répartissent grossièrement en 30% d'élus, 30% de professionnels de l'aménagement exerçant à titre privé, 30% de techniciens des collectivités ou de l'État ; des représentants de la «société civile» (mondes associatif, universitaire, culturel ou économique) composent les 10% restants.

La «société civile» est davantage représentée parmi les «personnes associées».

Les thèmes traités

Chaque CCU porte sur un thème différent, choisi par le vice-président chargé de l'urbanisme, en relation avec les problématiques du moment ou des dossiers en cours d'élaboration. Des éclairages extérieurs à l'agglomération lyonnaise sont souvent recherchés. La mise en œuvre du Schéma directeur Lyon 2010, au travers de politiques thématiques (Charte d'écologie urbaine, Plan espaces publics, Programme local de l'habitat, politique de la ville...), a servi de base de travail à beaucoup des 25 CCU qui se sont tenus depuis 1990.

Le déroulement d'une séance

Préparées par l'Agence, présidées par le vice-président et animées par un journaliste professionnel, les séances du CCU ont lieu une matinée en semaine. Elles sont rythmées par des temps forts : un court film introductif, des témoignages d'élus au moyen d'un film vidéo, des présentations par des experts, un débat avec la salle. Chaque CCU est enregistré ; un compte-rendu est envoyé aux participants sur demande.

Les Comités consultatifs d'urbanisme résultent d'une volonté d'expérimentation pragmatique : comment faire vivre un lieu de débat peu formalisé à l'échelle d'une grande agglomération ? Cette expérience originale permet, avec le recul du temps, de mettre en lumière des acquis. Elle suscite aussi des interrogations.

Réflexions / Questions

Réflexions / Questions

Les CCU : un espace de débat sur les politiques d'agglomération

Les CCU, c'est d'abord un outil d'information, d'écoute et de débat. La préparation approfondie des séances, la présentation de dossiers en cours d'élaboration (chose rare) et l'utilisation de moyens d'animation diversifiés (vidéos, experts, animateur) facilitent les discussions. Celles-ci ont dépassé l'objet initial des CCU (les orientations des politiques urbaines) pour s'intéresser aux «valeurs» qui les fondent («mixité sociale», «écologie», «patrimoine», «identité d'agglomération», etc.).

Un lieu où se forge une culture commune aux acteurs de l'agglomération

Plus largement, les CCU ont joué un rôle fondamental dans le partage d'une culture de l'urbanisme d'abord, progressivement élargie aux questions de société par la suite, mais aussi culture du dialogue. Ils ont contribué à faire émerger une identité d'agglomération à l'échelle des 55 communes. Cet acquis commun entre élus, techniciens et professionnels, a-t-il facilité par la suite la concertation sur d'autres dossiers communautaires, tels que le Schéma de développement économique (SDE) ou le POS ?

Une instance de concertation ou de consultation ?

Les CCU ont permis l'expression de points de vue sur les propositions faites en séance, ils ont pu révéler des besoins qui sont aujourd'hui mieux pris en compte, ils ont à l'occasion contribué à débloquer des situations. Pour autant, peut-on dire qu'il s'agit de concertation au sens strict ? La discussion unique sur chaque thème, le manque d'approfondissement, l'absence d'engagements écrits de la maîtrise d'ouvrage et de retours ne plaident pas en ce sens.

Les CCU constituent en fait quelque chose d'inédit, qui ne ressemble ni à une instance consultative sollicitée régulièrement pour donner un avis formel (type Conseil économique et social régional), ni à un Stadtforum comme celui de Berlin, pas davantage à un outil d'élaboration collective de politiques d'agglomération.

Un public trop ciblé ?

La cible privilégiée des CCU n'est pas le grand public, ni même ses relais associatifs - même si certains ont joué un rôle actif dans le débat -, c'est surtout les professionnels de l'aménagement et du développement et les élus des communes du Grand Lyon. L'ouverture à un public plus diversifié, invité en fonction des séances, a-t-il pu renouveler une assemblée à forte composante institutionnelle et sociologiquement très homogène (professions intellectuelles supérieures) ?

Des débats restés trop confidentiels ?

Au regard de la qualité des débats en CCU, on peut regretter que l'on ne se soit pas donné les moyens de démultiplier le débat au-delà du cercle des participants. N'aurait-on pas pu communiquer plus largement sur les CCU ? Les médias locaux et régionaux n'aurait-ils pas pu être intégrés à la démarche pour jouer un rôle de relais ? Par ailleurs, comment les CCU se sont-ils articulés avec les instances de concertation existant dans l'agglomération à d'autres échelles ou sur d'autres projets ? La population a-t-elle pu s'exprimer dans d'autres instances sur les sujets présentés en CCU ?

La démarche ne mériterait-elle pas d'être évaluée ?

La démarche des CCU n'a pas fait l'objet d'une évaluation, ce qui fait que l'on ne dispose pas d'éléments objectifs de mesure de leur impact au sein des services du Grand Lyon et au dehors. Une évaluation ne permettrait-elle pas de réfléchir aux outils qui seraient nécessaires si l'on voulait élargir au grand public une réflexion sur les enjeux du développement de l'agglomération Lyonnaise ?

En septembre 2000, le «projet d'agglomération» du Grand Lyon a été officiellement présenté et adopté. Fruit des travaux de Millénaire 3, une démarche prospective et participative ouverte à la «société civile», ce projet orientera dans les années à venir le développement de cette métropole. Millénaire 3, a-t-elle réussi à «ouvrir l'huître lyonnaise», selon le vœu de Raymond Barre ?

Points de rep re

Lancement : Janvier 1998.

Initiative et suivi : Raymond Barre, Maire de Lyon et pr sident de la Communaut urbaine du Grand Lyon, assist par un 'Comit des sages" compos de personnalit s qualifi es.

Pilotage : Jacques Moulinier, vice-pr sident de la Communaut urbaine, charg de la strat gie d agglom ration et Guy Barriolade, secr taire g n ral.

chelle : Territoire du Grand Lyon largi l aire urbaine de Lyon (239 communes et 1,6 M d habitants).

Moyens techniques/animation : Mission Prospective et Strat gie d agglom ration.

Une démarche stratégique au service d'un «projet d'agglomération»

Millénaire 3 est une démarche stratégique initiée par le Grand Lyon, il y a trois ans, pour définir et mettre en œuvre son projet de développement économique, social, culturel et environnemental. Rompant avec «la planification indicative du passé», elle cherche à élargir à de nouveaux acteurs la réflexion prospective sur le devenir de la capitale de la région Rhône-Alpes. Rattachée au secrétariat général du Grand Lyon, elle est animée par une mission *ad hoc* et dotée de moyens importants (18 MF depuis trois ans). Orientée par un «Comité des sages» composé de spécialistes de la prospective, Millénaire 3 symbolise l'émergence d'une gouvernance des métropoles.

A l'avenir, elle se fondera dans le Conseil de développement de l'agglomération lyonnaise (CDAL), qui aura pour mission de contribuer à la mise en œuvre et à l'évaluation du projet d'agglomération du Grand Lyon. Instance consultative créée en application de l'article 26 de la LOADT, le CDAL aura la faculté de s'auto-saisir des sujets relevant de sa compétence. Il sera placé auprès du président de la Communauté urbaine et composé de 3 collègues : acteurs institutionnels (membres de droit) ; personnes qualifiées (le Comité des sages élargi à quelques personnalités étrangères) ; société civile (qui devrait être représentée par des associations œuvrant à l'échelle du Grand Lyon et des citoyens volontaires).

Une méthode «participative» déclinée dans différentes instances de débat

• Les journées de prospective et de stratégie

Depuis février 1998, plus d'une vingtaine de journées ont été organisées, pour la plupart dans la salle du Conseil de la Communauté urbaine. Mobilisant au total près de 2000 personnes, ces journées ont essentiellement traité de sujets sociétaux ou méthodologiques. Elles ont suivi un déroulement identique : conférences de spécialistes du thème abordé, adaptation à la situation lyonnaise, débat et synthèse collective. Chacune d'elles a donné lieu à la rédaction d'un compte-rendu envoyé aux participants, en même temps que le programme de la journée suivante et une note intitulée «Jalons», validée collectivement en séance.

• Les groupes de travail

Cinq groupes de travail se sont réunis pendant deux sessions (octobre-novembre 1998 ; novembre 1999-mai 2000), pour approfondir la réflexion sur les thèmes suivants : «Écologie urbaine et qualité de vie» ; «Mieux organiser le développement urbain» ; «Territoires-Compétences-Gouvernance» ; «Cohésion sociale» ; «Se développer dans la nouvelle économie mondiale». Animés par des consultants en prospective territoriale, ces petits groupes (environ 80 participants au total), ont été les véritables «*think tanks*» de Millénaire 3.

• Des entretiens avec les «grands acteurs» du développement lyonnais

Des entretiens très approfondis avec les principaux responsables institutionnels de l'agglomération, ont permis d'impliquer au plus haut niveau dans Millénaire 3, l'Etat, le Conseil Régional, le Conseil Général, l'Université, les Chambres consulaires, le Patronat, les syndicats, les mondes culturel et culturel.

La société civile, actrice du projet de développement de l'agglomération lyonnaise ?

- **Une coopération à l'échelon européen**

Millénaire 3 s'est enrichie d'expériences similaires, menées dans différentes métropoles membres du réseau Eurocités. Cette coopération institutionnelle et technique a été très fructueuse, puisqu'elle a donné lieu à de nombreuses publications et à des rencontres de haut niveau (colloque «Métropoles européennes en projet», réunissant une cinquantaine de villes étrangères).

Une stratégie d'information et de communication ambitieuse

Les publications sur Millénaire 3 sont multiples, gratuites et largement diffusées (leur tirage a suivi sa montée en puissance et atteint aujourd'hui 7000 exemplaires pour les Lettres). Assez ambitieuses, aussi bien dans leur contenu que dans leur forme, elles se déclinent en 5 supports : Lettre d'information de Millénaire 3 ; Lettre des Eurocités ; Cahiers Millénaire 3 ; Cahiers thématiques ; site web www.millenaire3.com.

Réflexions / Questions

Les acteurs de Millénaire sont-ils ceux qui font bouger la société lyonnaise ?

Selon une étude socio-culturelle, réalisée en 1997 par la Cofremca et discutée lors de la première journée de prospective, les «moteurs» du changement dans l'agglomération lyonnaise sont plutôt des femmes, employées, qui habitent la banlieue. Il semble en revanche que Millénaire 3 ait surtout mobilisé des hommes actifs (sur un plan professionnel et associatif), ayant une profession intellectuelle, et résidant à Lyon. Que penser de ce paradoxe ?

Une démarche en prise avec la modernité mais ressentie comme trop abstraite

L'évaluation régulière est une règle de base d'une démarche stratégique. Millénaire 3 n'y a pas dérogé, puisqu'elle a été auditée par un cabinet indépendant, quelques mois avant la présentation du projet d'agglomération. Il en ressort que si elle apparaît légitime, innovante et dynamique, elle est en revanche perçue comme peu opératoire et abstraite. La prospective territoriale serait-elle encore l'apanage d'une élite ? Est-ce dû au choix des thèmes abordés, ou à la manière de communiquer sur ces sujets ? Comment les rendre plus proches du grand public sans en appauvrir pour autant le contenu ? Comment réussir à mobiliser les médias généralistes (presse et TV locales), à l'instar de ce qu'a fait le *Stadtforum* de Berlin ?

Le résultat : un projet consensuel, mais difficile à appréhender

Comment définir la nature de ce projet d'agglomération, à propos duquel Raymond Barre a déclaré «*je fais une grande différence entre le projet d'agglomération et les programmes d'actions.*» ? Ne s'apparente-t-il pas en réalité à un programme de gouvernement métropolitain, susceptible de «*donner du sens à l'action publique*» et de «*reformuler la notion d'intérêt général*» ? De Lyon 2010, document de prospective territoriale qui fit date en son temps, il retient surtout ce qui relève des grandes politiques, renvoyant à un futur schéma de cohérence territorial, la réflexion sur l'aménagement de l'aire urbaine. Ses 21 priorités ne peuvent-elles pas s'appliquer aussi bien à Strasbourg, qu'à Turin, voire Melbourne ? Comment et avec qui seront-elles contractualisées pour se traduire un jour en actions finançables ?

Comment passer d'une stratégie de développement à un projet d'aménagement ?

Selon Patrick Lusson, responsable de la Mission Prospective et Stratégie d'agglomération «*les orientations de Lyon 2010 restaient finalement très classiques et il n'y avait pas vraiment de relation entre la démarche prospective et la démarche d'aménagement.*» Comment Millénaire 3 va-t-elle réussir à opérer ce lien pour passer des idées aux réalisations ? Le futur schéma de cohérence territoriale de l'aire urbaine de Lyon réussira-t-il encore à être consensuel, alors qu'il devra nécessairement aborder les dures réalités de la compétition entre territoires ?

Comment maintenir ouverte «l'huître lyonnaise» ?

Si l'on considère que cette ouverture résulte de l'esprit de Millénaire 3, la question se pose de savoir comment empêcher sa récupération par les appareils politique et administratif ? Car si la clé de la mise en œuvre du projet d'agglomération réside dans son appropriation par les services du Grand Lyon, elle repose aussi et surtout dans le maintien d'une réelle autonomie du processus. Le CDAL sera-t-il en mesure et de garder vivant l'esprit de Millénaire 3 ?

L'audit des acteurs locaux concernés :

Comment construire une vision d'avenir d'un territoire, qui soit commune aux principaux acteurs locaux engagés par son développement ?
Pour répondre à cette question, le bureau d'études proGective, a mis au point une méthode, l'audit des Acteurs locaux concernés® (ALC).
Qu'apporte-t-elle à la concertation ?

Points de rep res

Champ d'activité : dirigé par Fabienne Goux-Baudiment proGective est un bureau d'étude, de recherche et de conseil en prospective. Il développe des concepts et des méthodes utilisés dans le cadre de missions de prospective territoriale pour le compte de collectivités.

Quelques références : assistance technique Limousin 2017 (1998-99), laboration du projet de Conseil de développement de l'agglomération lyonnaise (2000), expertise et animation du groupe "concertation" de l'opération "contrat d'agglomération - 14 sites t moins" (2000)

L'objectif : construire une vision commune de l'avenir d'un territoire

Selon proGective, l'avenir d'un territoire se définit à partir des représentations qu'en ont ses acteurs. La méthode de l'audit des Acteurs locaux concernés a pour objet de les amener à formuler un diagnostic du présent et à révéler les visions qu'ils ont de l'avenir du territoire ; puis à dégager une représentation collective d'un futur désirable et à élaborer une stratégie conduisant au changement souhaité.

Quelles ont été ses applications ?

L'audit des ALC a contribué à l'élaboration de projets de territoire en amont de la révision de schémas directeurs : celui de la région de Chalons-en-Champagne (1995-96), celui de l'agglomération de La Rochelle (1996-97), celui du Saumurois (1999-2000). En aval, il a servi à évaluer l'acceptabilité du projet stratégique issu de Millénaire 3 (Grand Lyon, 1999).

Qui sont les «acteurs locaux concernés» ?

Ce sont des personnes qui, de par leur implication personnelle, professionnelle ou élective, jouent un rôle important dans le développement d'un territoire. La liste des acteurs locaux concernés est dressée par le commanditaire de l'audit qui les choisit à parts égales entre trois «sphères» : politique, économique et «sociétale». Ce sont les principaux représentants des institutions, du monde économique et de la «société civile».

La méthode s'appuie sur le constat que ces acteurs se répartissent en trois «cercles» d'importance décroissante : les 30 personnes considérées comme «les plus influentes», les personnes dont l'influence est importante, les autres acteurs influents. Dans chacun de ces «cercles» on retrouve des représentants des trois «sphères».

Un déroulement en 3 étapes

- 1. Le questionnaire.** Il s'agit d'une étape de consultation. Un questionnaire comprenant des questions fermées et ouvertes est envoyé à l'échantillon sélectionné : il s'agit de révéler le décalage existant entre image et réalité du territoire, les leviers et les freins à son développement. Les 30 acteurs du premier cercle sont contactés par le commanditaire à son plus haut niveau afin qu'ils répondent au questionnaire et acceptent un entretien, ceux de la deuxième strate sont relancés sur le questionnaire, ceux de la troisième strate ne le sont pas (l'absence de réponse vaut réponse).
- 2. Les entretiens.** C'est une étape de consultation individuelle approfondie des 30 acteurs «les plus influents». Le but de cet entretien individuel est d'approfondir leurs visions du présent (diagnostic) et d'avenir (changement souhaité), sur lesquels ils ont rarement l'occasion de réfléchir et de s'exprimer.
- 3. Le travail en ateliers.** C'est une étape de confrontation de visions, puis, dans un second temps, de concertation. Les 30 acteurs sont réunis et répartis en 3 ateliers comprenant des membres de chaque sphère. Il s'agit de susciter un dialogue entre des acteurs qui n'ont pas l'occasion de se rencontrer, de débattre des «non-dits, pour déboucher sur une véritable «intelligence collective» du changement. Il devient alors possible d'élaborer plusieurs scénarios de développement qui sont alors soumis au panel des 30 ALC, élargi aux représentants du commanditaire. A l'issue de cette étape, on parvient à définir une vision commune pour le territoire.

Réflexions / Questions

L'audit des ALC est une méthode qui s'utilise dans le cadre d'une stratégie, en combinaison avec d'autres outils. Son intérêt et ses limites sont liées à son objet (qui est de consulter les principaux décideurs dont les choix pèsent sur l'avenir d'un territoire), mais aussi aux conditions de son application concrète.

Quel est l'intérêt de la méthode ?

La méthode d'audit des ALC est une méthode rapide, peu coûteuse et, semble-t-il, efficace pour révéler les représentations personnelles que les principaux acteurs possèdent de l'avenir de leur agglomération ou de leur région. Elle part des individus et s'appuie sur un mode informel d'implication qui permet de dépasser les fonctionnements statutaires habituels. Elle permet de mobiliser les décideurs, souvent absents des instances de concertation. Elle semble particulièrement adaptée aux territoires complexes et aux situations où l'absence de communication entre acteurs devient source de dysfonctionnements.

A quelles conditions favorables l'audit peut-il être plus efficace ?

- L'audit doit avoir lieu au bon moment, de préférence lorsque le territoire s'engage dans la démarche de définition d'un projet de développement. Il doit également correspondre à un besoin de dialogue ;
- Les 2 échantillons (panel contacté et 30 «acteurs influents») doivent être bien choisis, ce qui suppose sincérité et volonté d'ouverture de la part du commanditaire, et une grande attention à l'équilibre de leur composition ;
- L'étape de travail en atelier -moment-clé de l'audit- repose sur la confiance, le caractère inhabituel de la situation, la taille réduite des groupes (10 personnes), ainsi qu'au recours à des techniques d'animation de groupe et aux méthodes de la prospective.

Quel sont les limites de la méthode ?

- La première limite est celle du panel de taille réduite : avec environ 200 personnes enquêtées, peut-être 100 personnes relancées et 30 personnes invitées, dont seulement 1/3 sont issues de la «société civile», il s'agit d'une implication restreinte. Peut-on véritablement parler de mouvement «*bottom up*» (du bas vers haut) alors que les participants sont si proches du sommet ? Sur quels critères se fonde la légitimité des 30 «heureux élus», si on leur demande de définir seuls les grandes lignes d'un projet de territoire ? L'audit des ALC ne doit-il pas être complété par des formes plus larges de consultation, de concertation et de participation ?
- La deuxième est celle de la grande subjectivité du processus, au-delà même du choix de l'échantillon : implication personnelle des individus, importance de la personnalité du consultant, techniques d'animation de groupes... Peut-on adosser cette subjectivité à des savoirs plus objectifs ?
- La troisième est celle de la continuité du processus. L'audit crée une dynamique entre les participants : sous quelle forme la péreniser avant qu'elle ne s'essoufle, tout en assurant sa transparence et sa légitimité démocratique ?

Communiquer et débattre sur un projet complexe :

Réussir un schéma directeur, c'est faire en sorte qu'il soit perçu comme le projet de l'ensemble de l'agglomération. Faire comprendre les enjeux, dépasser les conflits, mobiliser élus, partenaires, voire population, requièrent une stratégie forte de communication et de dialogue. Quelles leçons tirer de l'expérience de Rouen-Elbeuf ?

Points de repères

Primitif : le Schéma directeur de Rouen-Elbeuf concerne 66 communes (33 pour la communauté de l'agglomération rouennaise, 10 pour la communauté d'agglomération d'Elbeuf Boucle de Seine, 23 en périphérie), 476 000 habitants, 60 000 ha.

Dates-clés : Livre blanc (1992), création du Syndicat mixte pour la révision du Schéma (1994), phase de diagnostic (1995-98), phase de laboration du projet (1998-2000), arrêt du projet (avril 2000), consultation des personnes publiques associées et de la population (juin-novembre 2000), approbation pr vue (janvier 2001).

Le contexte de l'élaboration du Schéma

Le projet de Schéma directeur de l'agglomération de Rouen-Elbeuf s'inscrit dans le contexte de clivages géographiques et économiques importants au sein de l'agglomération. Des questions restées en souffrance, comme le contournement routier, ont longtemps rendu difficile le consensus intercommunal. La réflexion technique et la concertation institutionnelle sur le Schéma, au sein d'une Commission de travail élargie aux techniciens et à d'autres partenaires, tels que le Port Autonome, ont permis de remettre ces enjeux en perspective lors de la phase de diagnostic. La concertation sur les Programmes locaux de l'habitat et les Plans de déplacements urbains, engagés en parallèle par les deux communautés, a facilité la prise de conscience des enjeux de l'agglomération.

Une stratégie : renforcer la communication sur le projet de Schéma

Durant l'été 1998, les entretiens réalisés avec les 66 maires révèlent le besoin d'une information plus synthétique et plus accessible, à la fois pour les conseils municipaux et pour la population. Le Syndicat décide alors de renforcer son dispositif de communication. Il confie à deux consultants -Luc Stéphan et Pierre Gras-, une mission d'assistance pour l'animation de débats publics et l'édition de supports de communication écrite. Elle poursuit 3 objectifs : montrer que le Schéma directeur est l'instrument d'un projet commun pour l'agglomération, informer sur les activités de la Commission de travail, organiser sur la durée un débat avec différents publics pour mieux gérer les conflits prévisibles.

Les publications : comment communiquer sur un objet réputé difficile ?

Pour communiquer sur le projet de Schéma, il a d'abord fallu simplifier et clarifier l'information pour la rendre compréhensible ; puis, la rendre agréable à lire. D'où un travail important d'écriture et de mise en forme qui s'est traduit par 2 publications périodiques.

- **La lettre «Territoires d'avenir».** C'est une lettre d'information semestrielle, destinée aux élus, techniciens et principaux acteurs de l'agglomération (environ 20 p. couleurs, 2500 exemplaires, 4 numéros parus) qui «*donne à chacun les éléments nécessaires à la prise de décision*».
- **Les «Carnets du Schéma directeur».** Ce cahier a pour objet de diffuser aux 66 maires et aux membres de la Commission de travail les résultats des travaux thématiques et analyses préparatoires au Schéma (8 p. couleurs, 250 ex., 6 numéros parus).

Deux cycles de réunions-débat

1. La pédagogie du diagnostic et des enjeux (janvier-mars 1999)

Lors de cette première phase destinée aux 1600 élus, le Syndicat organise un débat dans chacun des 8 secteurs géographiques du Schéma. Au total, 400 personnes, parmi lesquelles 45 maires, y prennent part. Sont abordées les grandes questions, parfois conflictuelles, que les élus auront à arbitrer dans le cadre du Schéma.

2. La mobilisation des acteurs autour du projet (juin-novembre 2000)

Une fois le projet arrêté, une deuxième phase de débat rassemble les élus et les associations (le public en était informé par voie d'affichage). Sept réunions publiques touchent au total près de 500 personnes et permettent de débattre

Leçons du Schéma directeur de Rouen-Elbeuf

des orientations retenues et de questions «sensibles» sur lesquelles le Schéma a pris parti : tracé de la rocade, avenir de l'aéroport et préservation du patrimoine naturel.

Lors de la phase de consultation des communes et des personnes publiques associées (juin-sept. 2000), le Syndicat a organisé un colloque sur le thème : «vers une nouvelle cohérence territoriale». Il a réuni 200 élus, acteurs économiques et sociaux et associations.

La consultation publique sur le Schéma directeur (octobre-novembre 2000)

Afin d'informer la population et de recueillir son avis sur le Schéma directeur, le Syndicat organise la mise à disposition du projet auprès du public. La consultation se déroule comme une enquête publique, hormis l'absence de commission d'enquête. Pour l'accompagner, une exposition est installée dans chacune des 66 communes et un résumé en 4 pages du Schéma a été réalisée.

Réflexions / Questions

L'intérêt de la démarche : rendre possible le débat sur un schéma directeur

La démarche de l'agglomération Rouen-Elbeuf pourrait être considérée comme classique si elle ne portait pas sur un objet aussi compliqué qu'un Schéma directeur sur 66 communes. Le caractère traditionnellement abstrait, technique et prospectif du document et la complexité des interactions entre les domaines abordés (urbanisation, déplacements, évolutions socio-démographiques...), ont longtemps cantonné l'élaboration des schémas directeurs à la sphère technique.

La stratégie : ouvrir le débat pour dépasser les clivages

La stratégie a été de considérer le Schéma directeur comme porteur d'enjeux collectifs pour l'agglomération. Leur reconnaissance pouvait seule permettre de dépasser les clivages centre-périphérie et les conflits inhérents aux arbitrages territoriaux (rocade, recentrage de l'urbanisation, resserrement de l'offre foncière autour de pôles, etc.). Pour cela, il fallait assurer une transparence du processus et ne pas esquiver le débat.

Des outils pour partager l'information

L'articulation d'outils de discussion (les réunions-débats) et de réflexion (les publications périodiques), qui interviennent à certains des moments clés du processus, permet d'élargir le cercle des initiés et de mettre chacun à un niveau de connaissance relativement équivalent. L'animation technique des débats a permis aux participants d'échanger des points de vue ; les publications ont rendu accessible le contenu de rapports qui n'auraient pas été lus jusqu'au bout.

Les questions que soulève la démarche

S'il y a eu débat, peut-on dire qu'il y a eu concertation ?

Le projet a-t-il été amendé lors des réunions débats ? Des scénarios alternatifs ont-ils été présentés ? Est-on revenu devant les participants pour leur indiquer comment leurs avis avaient été pris en compte ?

Qui étaient les participants aux débats d'un point de vue sociologique ?

Qui étaient-ils au regard de l'ensemble des personnes qui auraient pu être concernées dans l'agglomération ? Tous les points de vue se sont-ils exprimés ? Une évaluation du public touché par les actions communication-concertation mériterait d'être réalisée.

A-t-on véritablement donné à la population le désir et les moyens de comprendre en quoi son avenir était concerné par le Schéma ?

Les documents présentés, en dépit d'un travail de vulgarisation, sont-ils compréhensibles par l'homme de la rue (langage utilisé, cartographie, etc.) ?

La vidéo, un outil d'aide au débat public :

La consultation des habitants au moyen de films vidéo et leur projection en réunion publique, s'affirment comme l'un des nouveaux médias de la démocratie participative. L'expérience accumulée dans ce domaine par l'agence Campana Eleb Communication, en particulier sur les Assises de la ville de Bobigny, paraît prometteuse à cet égard. Elle n'est pas non plus sans risques...

Points de repères

Champ d'activité : L'agence Campana Eleb Communication a été fondée par des journalistes de télévision, opérateurs de télévisions locales de 1988 à 1993. Ses métiers sont la consultation publique et le "pilotage du changement" dans les grandes entreprises et les collectivités locales, au moyen d'enquêtes qualitatives audiovisuelles.

Quelques références :

¥ 1989 : Consultation de la population lancée par la municipalité de Clichy (Hauts-de-Seine).

¥ 1992-93 : Animation des réunions de quartier à Saint-Priest (Rhône)

¥ 1999 : Consultation d'habitants de 6 agglomérations françaises, dans le cadre du débat national "Habiter, se déplacer, vivre la ville" (Ministère de l'équipement)

¥ 1998-2000 : Préparation et animation des Assises de la ville de Bobigny (Seine-St-Denis).

Un processus d'assises municipales, animé par l'agence Campana Eleb Communication, permet une implication progressive des citoyens, allant de la consultation jusqu'à la participation. A Bobigny, il a mobilisé un public de 7 000 personnes depuis 1998. Il s'est articulé en trois phases.

L'enquête qualitative audiovisuelle, une consultation des habitants en quatre étapes :

- 1. Repérage d'un échantillon d'habitants** : basé sur l'analyse des données INSEE, sur des sources d'informations politiques et institutionnelles et sur un travail d'enquête de terrain, ce travail permet de constituer un panel de personnes apportant un point de vue «représentatif» de l'opinion communale. A Bobigny, 400 personnes ont été rencontrées et 167 filmées, de janvier à mars 1998.
- 2. Interview des personnes sélectionnées** : les personnes retenues sont filmées par petits groupes professionnels ou géographiques (quartiers). Des questions générales et ouvertes leurs sont posées, notamment sur les enjeux du présent, les visions d'avenir et leur perception globale de la ville.
- 3. Montage d'un film** : à partir d'une ou deux dizaines d'heures de «rushes», un montage d'une quarantaine de minutes permet de faire ressortir les grands enjeux du développement communal.
- 4. Validation du film** : il est projeté en avant-première aux personnes interviewées et au groupe de pilotage de l'enquête. Tout personne montrée a le droit de demander à sortir du montage, si elle considère que le film ne traduit pas correctement son point de vue. «Le résultat doit paraître juste ; il doit refléter la diversité des opinions exprimées». Cette étape a duré deux semaines à Bobigny.

Une enquête et un sondage d'opinion, réalisés par un institut spécialisé à partir de la matière fournie par l'enquête qualitative, donne des clés supplémentaires à la municipalité pour interpréter et répondre à ces «paroles d'habitants».

La préparation des 1^{ère} assises, une concertation déclinée dans différentes instances

- **Réunion de lancement du processus** : le film est projeté en introduction au débat sur les problématiques révélées par l'enquête. A Bobigny, le débat s'est poursuivi d'avril à juin 1998, dans les quartiers et devant les associations professionnelles les plus concernées (policiers, commerçants...)
- **Des commissions de travail thématiques** : des groupes d'habitants se réunissent à plusieurs reprises, pour formuler des propositions sur les thèmes essentiels apparus lors de la consultation (6 sujets ont été retenus à Bobigny). Les comptes-rendus de ces réunions sont rédigés par des personnes choisies pour leur «indépendance».
- **Les 1^{ère} Assises de la ville** : cette réunion plénière permet de présenter et de débattre publiquement des propositions des commissions de travail et des engagements officiellement pris par la municipalité. Elle est introduite par un court film retraçant toutes étapes de la préparation. A Bobigny, les 1^{ère} Assises de la ville, qui se sont tenus en

L'expérience de l'agence Campana Eleb Communication à Bobigny

novembre 1998, ont été l'occasion pour la municipalité de s'engager publiquement sur 136 propositions. Parmi celles-ci, figurent la création d'un «observatoire des engagements», et le lancement d'une consultation d'urbanisme.

Les 2^{ème} Assises, une participation de la population et du personnel communal au projet de ville

- Des assises du personnel communal : parallèlement à ces démarches, une enquête qualitative et des réunions de débat sont menées avec les services techniques de la commune, afin de les faire participer à la réflexion sur le projet de ville. A Bobigny, ce processus d'assises du personnel s'est concrétisé par la publication du document «42 actions pour construire ensemble le projet de ville».
- Un concours d'urbanisme «démocratique» : depuis avril 2000, plusieurs équipes d'architectes soumettent leurs idées aux élus, aux services techniques et aux habitants de Bobigny. Leurs propositions et les réactions qu'elles suscitent sont filmées et montrées à intervalles réguliers dans les différents quartiers, pour enrichir le projet. Une «maison des projets» installée dans le centre commercial abrite une exposition permanente depuis septembre 2000. Les 2^{ème} Assises feront le point sur l'application des engagements municipaux, et en particulier sur l'avancement du projet de ville.

Réflexions / Questions

La vidéo, outil de médiation utile mais insuffisant

La force de la vidéo est d'être un média de communication à la fois synthétique, direct, spontané et aisément compréhensible. L'agence Campana-Eleb Communication en fait usage de deux manières :

- Comme un «électrochoc» : c'est l'avantage de l'enquête qualitative audiovisuelle qui révèle aux élus les attentes de ceux de leurs concitoyens ne s'exprimant pas ou peu au travers des canaux municipaux traditionnels. Sa force repose sur sa capacité à traduire sincèrement l'éventail des opinions exprimées.
- Comme «fil conducteur» du processus : en enregistrant et en résumant les étapes précédentes avant chaque nouveau débat, elle donne à tous une même base de connaissance, rend la démarche plus identifiable et favorise les échanges.

L'expérience de Bobigny montre cependant qu'une stratégie de communication efficace passe aussi et surtout par une bonne articulation entre la vidéo et d'autres outils tout aussi importants : sondages (pour la rigueur de l'analyse), publications (pour la permanence de l'écrit).

Une démarche participative approfondie, mais non dénuée de risques

Comment se prémunir contre un excès de subjectivité journalistique ?

Le miroir de l'opinion fourni par l'enquête qualitative ne risque-t-il pas d'être déformé par les personnes qui communiquent facilement leur émotion, au détriment de celles qui «passent mal», ou dont les points de vue sont déjà connus par ailleurs ? Le temps de parole accordé au montage, à telle ou telle catégorie socio-professionnelle, est-il proportionnel à sa représentation dans la population totale ? Qui peut réellement garantir l'impartialité et la représentativité du film ?

L'événement et le spectacle ne finissent-ils pas par imposer leurs règles ?

En plaçant le maire sur un piédestal par rapport aux autres décideurs ; en privilégiant le discours des architectes consultés, au détriment de celui des autres techniciens, la «vidéo-participation» ne transforme-t-elle pas la démocratie locale et l'aménagement en spectacle ? Ne risque-t-elle pas de ce fait de court-circuiter d'autres formes de concertation moins «événementielles», mais tout aussi nécessaires ?

Une participation aussi intense ne risque-t-elle d'affaiblir la démocratie représentative ?

Si tout se présente et se discute «à chaud», lors de face à face réguliers entre élus et population, le conseil municipal sert-il encore à quelque chose ? Un tel processus peut-il perdurer indéfiniment, sans risquer de perdre sa substance ? Cette démocratie directe et spontanée, qui est censée renforcer la démocratie représentative, ne risque-t-elle pas au bout du compte de l'affaiblir ?

Le «marketing» politique est-il conciliable avec un engagement réellement désintéressé ?

Le coût de ces outils de communication et de médiation (plus de 2,5 MF, hors taxes, depuis 3 ans) est-il justifiable au regard de l'importance d'un engagement «désintéressé» (donc bénévole) de tous les acteurs de la démocratie participative ? Un tel investissement peut-il se concevoir dans la durée ?

«Forum»

Contribution de Bernard DEVEZ, consultant IDBD et animateur des journées de prospective de Millénaire 3

reçue le 4 janvier 2001

Note liminaire

Le programme, très dense, de cette table ronde, et la pression sur le temps du débat en résultant n'ont pas permis à tous les participants d'exprimer leur point de vue et d'explicitier un certain nombre d'aspects, pourtant essentiels.

Face à un jugement de valeur ne s'embarrassant guère de nuances, prononcé par certains : «la montagne qui accouche d'une souris», il me paraît nécessaire, sans esprit de polémique, de formuler un certain nombre d'observations sur ce programme, observations puisées aux sources du vécu, et susceptibles de pondérer et relativiser un tel jugement de valeur.

Ces observations ne sont pas celles d'un observateur extérieur, mais celles d'un consultant professionnel, «acteur engagé», puisque ayant assuré l'animation et le fonctionnement des débats de toutes les journées de prospective organisées par Millénaire 3 depuis l'origine du processus.

Par ailleurs, ces observations n'engagent que leur auteur.

1. Millénaire 3 : un processus imparfait, mais sans précédent

A Lyon, tous les observateurs de l'agglomération lyonnaise, de sa vie sociale et de son histoire notent son caractère «fermé», voire secret, et les multiples cloisonnements sociaux dont il s'accompagne.

De nombreux milieux sociaux forment des isolats qui se côtoient, mais en ne communiquant pas ou peu entre eux, sans réels échanges, sans vision commune, et a fortiori sans projet commun sur l'avenir de la cité.

Cette ségrégation, ce cloisonnement, concerne aussi bien les milieux sociaux et économiques que les différents quartiers et communes constituant l'agglomération. Les spécificités d'histoire et de peuplement de certains quartiers conduisent à des images contrastées, avec des risques non nuls d'antagonisation et des tensions constituant des risques potentiels pour le futur.

Par ailleurs, la césure entre le politique, l'administration et les administrés, «la population», n'est ni plus ni moins forte qu'ailleurs.

Permettre aux différents milieux et groupes sociaux lyonnais de se rencontrer, de s'écouter mutuellement, de se connaître, de débattre des enjeux de leur avenir commun, dans un climat non partisan, non polémique, et fonder les bases d'un langage commun et d'une vision partagée, (non nécessairement consensuelle), tel a été le premier objectif de Millénaire 3 : décroisonner, restaurer le droit à la parole et à l'écoute.

Ce processus est naturellement imparfait, pour trois raisons :

- a) il est évidemment impossible de «toucher» et de faire participer «tout le monde», «tout le temps» ce serait irréaliste et démagogique ;
- b) dès lors que c'est impossible, il y a nécessairement une «sélection» à l'entrée, puisque l'on visait explicitement les «forces vives» de l'agglomération, les responsables ou acteurs principaux des différents secteurs, en essayant de n'en omettre aucun, les leaders, les militants ou acteurs engagés, les représentants des différentes communautés cohabitant dans l'espace lyonnais ;
- c) mais cette «sélection» est imparfaite car contingente à deux réalités :
 - Le niveau de connaissance des pilotes du programme, de ces milieux et de leurs acteurs, ce niveau de connaissance étant, par construction, et par le fait de l'histoire, hétérogène ;
 - La réactivité de ces milieux par rapport à l'offre de participation. La participation étant basée sur le volontariat et représentant une certaine contrainte de disponibilité temporelle, il était inévitable que certains milieux répondent «mieux» que d'autres, pour de multiples raisons qu'il n'y a pas lieu de détailler ici.

Il en résulte que «l'échantillon» représenté par les quelques milliers de personnes ayant participé, à un moment ou à un autre, à Millénaire 3 ne peut être tenu pour «représentatif», au sens statistique, de la population lyonnaise, des habitants de l'agglomération dans son ensemble.

Pas «représentatif» donc, mais bien «illustratif» et «démonstratif» de ce que sont les forces vives de l'agglomération, **car basé sur le volontariat et le concernement.**

Les participants n'ont pas été désignés ou commis d'office, ils se sont auto-déterminés. Aucune participation même spontanée n'a été censurée ou rejetée. La «condition préalable» pour participer étant, bien sûr, celle de l'information.

Fallait-il informer tous les Lyonnais du lancement de Millénaire 3 ? Bien évidemment non. Car en cas de réactivité et de participation forte, c'eût été totalement ingérable, et qu'en cas de faible participation c'eût été ressenti comme un échec politique.

Il fallait commencer «petit», prudemment, expérimentalement en se basant sur le volontariat, mais avec une grande ouverture, sans censure a priori, et en visant une montée en charge progressive, «l'écho» de la première journée se diffusant principalement par osmose et amenant des participants pour les journées suivantes, et ainsi de suite, c'est ce qui a été fait.

La démarche est donc imparfaite au regard des critères usuels de représentativité du corps social. Il n'en reste pas moins qu'elle constitue **une expression de participation citoyenne de grande ampleur, sans précédent à Lyon.**

2. L'impact de Millénaire 3 et la «production» de Millénaire 3 ne peuvent s'apprécier au travers du seul document de synthèse (21 priorités pour le 21ème siècle)

Millénaire 3 est un processus et un état d'esprit, il ne se définit pas et ne se résume pas à un «rapport», encore moins un à projet finalisé dans lequel tout serait contenu, prévu et défini.

En tant que processus de décroissement, de mise en inter-action des différentes composantes sociales de l'agglomération lyonnaise, Millénaire 3 a visé à modifier les représentations, la perception des participants, à faire émerger un certain nombre de principes de base d'une stratégie collective, à faire émerger des latences d'évolution et à générer une sorte de langage commun, des visions partagées des enjeux, etc...

Le rapport (21 priorités pour le 21ème siècle) est un document «symbolique» établi pour les besoins de la manifestation «Eurocités - Assises de l'agglomération» et constituant une ponctuation, une étape du processus... Toute synthèse est forcément réductrice et banalisante, et de toute façon l'ob-

jectif n'était en aucune manière de produire un document «original» ou «sensationnel», comme paraissent le souhaiter certains médias.

Ce document est une étape qui fait suite à bien d'autres, et n'occulte nullement l'importance et l'intérêt évident des productions antérieures de Millénaire 3, que ce soit au niveau des comptes rendus des séances, des rapports des groupes de travail, des fascicules thématiques ou de la lettre de Millénaire 3.

Ces matériaux existent, sont disponibles, et sont d'une grande richesse pour qui veut se donner la peine de les consulter.

Ils constituent aussi une production d'idées et de pistes d'action, qui, pour être nécessairement générales, donc imprécises sur le lieu, le moment ou les modalités d'application, n'en constituent pas moins, un «vivier», un réservoir d'idées d'un très grand intérêt.

Si certaines peuvent apparaître «banales», il n'en reste pas moins qu'elles constituent une demande sociale, et qu'elles ont souvent fait l'objet de débats animés. Il ne pouvait être question de les censurer dès lors qu'elles étaient le produit des réflexions et de la participation des citoyens aux journées de prospective ou groupes de travail de Millénaire 3 .

On ne peut donc réduire le jugement sur Millénaire 3 à un jugement sur l'un de ses documents, fut-il en forme de synthèse.

Les relations, nouées entre les hommes et les idées, au travers de Millénaire 3, vont bien au-delà du sédiment que constitue un document formel d'étape.

3. Millénaire 3 est un effort de réflexion et d'anticipation du moyen long terme, pas un outil de gestion du quotidien

Une démarche telle que Millénaire 3, ne constitue en aucune façon un outil de gestion des dossiers en cours, ni une manière de faire entériner les décisions déjà prises, encore moins un outil de résolution des conflits d'intérêts entre intérêt public et intérêts privés ou locaux.

L'ambition est de **faire réfléchir aux enjeux du futur**, certes en intégrant les problèmes du présent, mais sans intervenir sur leur résolution. Non pas : «comment résoudre tel conflit actuel» ; mais : «comment procéder pour éviter de se trouver dans une telle situation à l'avenir, comment anticiper les risques pour se mettre en situation de les prévenir, comment intégrer davantage de vision long terme dans les décisions de court terme».

Il convient cependant de signaler que cette volonté de se situer sur le champ du moyen terme n'a pas toujours été aisée à maintenir, dans la mesure où la motivation de nombre de participants partait de leur vécu quotidien, dans la mesure où la notion même de prospective leur était souvent peu familière, perçue comme abstraite, alors que discuter du quotidien, de l'actuel, leur apparaissait «naturel», plus aisé, plus concret, mais aussi parfaitement «légitime», compte tenu de leur motivation.

De même, il existe une propension naturelle à «chercher des solutions» à «proposer des actions», sans avoir pris toute la mesure des problèmes posés et sans les avoir analysés à fond.

Une critique couramment formulée, y compris par certains participants, étant le «manque de concret», voire «l'intellectualisme» de Millénaire 3.

D'une part, ces critiques procèdent d'une vision partielle ou partielle de Millénaire 3 et sont très largement infondées. Il suffit pour s'en convaincre de relire les propositions émises par les cinq groupes de travail thématiques dans leurs rapports respectifs.

D'autre part, la vocation de Millénaire 3, comme évoquée ci-dessus, n'était pas de résoudre les problèmes d'aujourd'hui au moyen des paradigmes d'action d'hier, mais d'inventer de nouveaux

paradigmes d'action pour demain, en s'appuyant sur les tendances lourdes sociétales comme la revendication à l'autonomie, à l'expression personnelle, à la co-construction de son propre avenir.

Qu'on ne s'y trompe pas, la désaffection relative vis-à-vis des urnes, de la classe politique et des jeux politiques ne représente pas un déclin d'intérêt pour la chose publique, mais une demande sociale montante de concernement effectif, de participation citoyenne effective aux décisions concernant les citoyens et l'avenir de la cité.

La vocation de Millénaire 3 était de générer une dynamique de participation et d'interactions entre les pouvoirs publics politico-techno-administratifs et la société civile dans ses différentes composantes.

La décision de création du Conseil de Développement du Grand Lyon, ratifiée par un vote des élus communautaires le 19 septembre, constitue un débouché concret qui n'eut guère été imaginable sans le support et l'action de Millénaire 3. Cette décision génère un cadre et une légitimité institutionnelle pour la participation future.

Il est évidemment trop tôt pour en percevoir les effets à terme, et le bon fonctionnement de cette instance reste soumis à de nombreux aléas. C'est néanmoins à ce jour un acquis fondamental, une porte qui s'est ouverte, porte dont Millénaire 3 a forgé la clé.

4. Millénaire 3 n'est pas «un système à fabriquer du consensus mou», mais un système de «pédagogie du débat public»

Le «bien public» n'est pas la somme arithmétique des intérêts individuels ou catégoriels. Il est un arbitrage permanent entre des intérêts et des pulsions contradictoires, entre des antagonismes de toute nature. Organiser le débat public n'est pas arbitrer un match de catch où tous les coups sont permis et où le médiatiquement plus fort doit forcément triompher du plus faible.

Organiser le débat public, c'est d'abord apprendre le respect mutuel, le respect de la personne et de la parole de l'autre, même et a fortiori si l'on ne partage pas son point de vue. Le devoir d'écoute conditionne le droit à la parole et confère le droit d'être écouté à son tour.

Apprendre à des gens différents, à se connaître, à s'écouter mutuellement, à se respecter mutuellement, c'est déjà un premier pas vers une analyse plus sereine des thématiques naturellement porteuses d'intérêts divergents.

Si Millénaire 3 a réalisé un consensus, c'est bien sur l'idée que la «chose publique» est l'épicentre de conflits d'intérêts divergents, mais qu'il y a de meilleures manières d'instruire ces conflits, par le dialogue, l'argumentation respectueuse de l'autre, que par l'invective, le coup bas, l'anathème ou le dik tat, ou par l'exclusion de l'autre, la privation de son droit d'expression.

Je crois pouvoir dire qu'un des acquis de Millénaire 3 a été de restaurer un débat public de qualité, où chaque participant, quel que soit son profil sociologique, son statut social a pu, s'il le souhaitait, exprimer son point de vue sur les questions en débat.

Certes, comparés à la «montagne» de la masse de la population et des citoyens, les participants de Millénaire 3 n'ont représenté qu'une «souris», mais depuis que le monde est monde, c'est toujours par des minorités que se sont générées des majorités.

5. Millénaire 3 est aussi un outil de rapprochement entre «l'administration» et «les administrés»

Il y a manifestement un «gap», un fossé, qui s'est créé entre les pratiques et le fonctionnement de l'administration en général, et les aspirations et besoins des Français en matière de service public en général, et administratif en particulier.

Quel citoyen ne s'est pas trouvé face à un règlement incompréhensible, une demande de documents justificatifs impossible à satisfaire, à des procédures tatillonnes, à des guichets fermés aux seuls moments où il pouvait les fréquenter...

Par ailleurs, le Grand Lyon représente une grande entreprise de plusieurs milliers de salariés, avec tous les problèmes d'organisation, de management et de gestion d'une grande entreprise... sauf que ses clients sont captifs, ce sont les «administrés» et que la mesure de sa performance ne réside pas dans la ligne «bénéfice» du compte d'exploitation, mais dans la qualité de vie et la qualité de ville, et la gestion avisée des fonds publics.

Il était important que des responsables, des chefs de service, mais aussi des employés, des techniciens, etc... du Grand Lyon participent à la démarche Millénaire 3.

Ce fut largement le cas, et leur participation semble même avoir été croissante tout au long du processus. Cette participation était importante car elle permettait aux «acteurs» du Grand Lyon de prendre la mesure, dans un contexte non directement opérationnel (hors de leur travail au quotidien) de la nature et de l'ampleur des attentes sociales dans différents domaines, de la nature et de l'ampleur des écarts éventuels entre leurs propres perceptions, leurs modes de pensées et d'action et ceux de la population.

A l'inverse, et au travers d'exposés ou d'interventions réalisés par des acteurs du Grand Lyon, cela a permis aux participants, citoyens, acteurs de la société civile, de prendre conscience, de prendre connaissance de l'importance des actions en cours ou en projet dans de multiples domaines, de mieux comprendre aussi la complexité de certains problèmes, les difficultés inhérentes à l'action publique, mais aussi à l'organisation particulièrement complexe en France des différentes strates du pouvoir (la commune, le canton, l'agglomération, le département, la région, l'Etat...).

Ceci conduisant au passage à des pistes de réflexion et à des ouvertures sur ce que devrait être la gouvernance d'un territoire ou d'une aire métropolitaine au 21ème siècle.

Même s'il n'y a pas, aujourd'hui encore, de résultat «mesurable» sur ce plan, il est clair que la «mise en relation» de l'administration et des administrés, au travers de Millénaire 3 et de ses prolongements, sera productrice d'intérêts pour l'avenir.

En définitive, et en guise de conclusion, Millénaire 3 n'est pas **«une montagne qui a accouché d'une souris»**

Mais bien : **«une souris qui a osé s'attaquer à la montagne !»**

Elle ne savait pas que c'était impossible...

Alors, elle l'a fait !

Contribution de Hervé LEROLLE, chargé d'études à l'IAURIF

reçue le 29 décembre 2000.

J'aimerais rebondir sur un thème évoqué par plusieurs intervenants⁽¹⁾ lors de la table ronde du 28 novembre dernier, et repris par Myriam Constantin dans sa réponse à «que peut faire la Région ?».

On voit bien (enfin !) les limites de la logique d'offre, portée pendant des décennies par l'Etat (et/ou plutôt ses multiples avatars) et de nombreux professionnels. Mais elle a aussi été portée par de nombreux élus locaux, ravis de chausser les bottes de l'Etat depuis 1982. Il semble que les décideurs traditionnels sur «la ville» tendent à se rendre compte qu'il faut résolument passer à une logique de demande -indispensable dans une logique de développement durable- et que ces acteurs institutionnels n'y suffisent pas.

Loin de moi l'idée de minorer le rôle des élus locaux, dont il a été dit fort justement qu'il leur revenait de construire le «politique» (ou le «bien public») au niveau du territoire, ce que beaucoup font fort bien. Mais ils ne peuvent avoir toutes les casquettes. De même, il est utile de faire participer les divers représentants organisés de la «société civile» (associations, syndicats, etc.)⁽²⁾, mais on ne peut leur demander d'oublier qu'ils sont tenus par les mandats de leurs organisations respectives.

Faut-il alors imaginer l'émergence de médiateurs de la société civile ? Je ne crois guère à la génération spontanée dans ce domaine, sauf exceptions («personnalités qualifiées»), et le terrain est déjà bien occupé par les «acteurs locaux» cités ci-dessus.

La voie raisonnable consiste probablement à «faire avec» ces acteurs (c'est déjà précieux !), et de chercher à «construire» une représentation commune du territoire et/ou du «vivre ensemble». Comme il a été dit : construire la confiance dans la durée, avec l'écoute, et ...de préférence en temps de «paix» locale⁽³⁾.

Mais comme il a été dit aussi, cette construction conduira dans la plupart des cas à ce que les représentants concernés modifient leur propre représentation de départ, souvent inconsciente. Or c'est souvent celle de l'organisation/institution qui les mandate, souvent aussi inconsciente. Il me semble donc essentiel de veiller constamment à ce que lesdits représentants puissent «digérer» cette construction, prendre conscience du décalage par rapport à leur «mandat» initial (même et surtout implicite), et chercher à approfondir cette construction au sein de leur propre organisation. Faute de quoi ces représentants s'isoleront peu à peu (c'est déjà une tendance lourde du fonctionnement de ces organisations), et leur organisation ne participera plus au jeu.

Sous cet angle, je pense effectivement que les pistes proposées par Myriam Constantin méritent d'être explorées⁽⁴⁾ et soumises à l'avis des divers «corps constitués» susceptibles d'être intéressés.

Naturellement, d'autres mesures devront être prises au niveau national pour favoriser la vie associative, et d'abord permettre aux représentants bénévoles d'exercer leurs mandats sur leur temps de travail avec un «crédit temps». Faute de quoi leur population continuera à se recruter dans le cercle étroit des enseignants, fonctionnaires détachés et autres «permanents» divers...et des retraités, qui n'est guère représentatif. La question serait vraiment à l'étude.

(1) Notamment les présentateurs (trices) de «Millénaire 3» et de «l'audit des Acteurs locaux concernés».

(2) A évaluer sous cet angle : l'expérience des CES régionaux et des CDH départementaux, par exemple.

(3) Les périodes de conflits montrent surtout que quelque chose a été raté, et cristallisent trop les positions pour leur permettre d'évoluer.

(4) J'ai noté un «centre de ressources» sur ce qui se fait en termes de participation à l'aménagement, et «construire un lieu de débat».

Contribution de Paul SCHERRER, président de l'Union des comités d'intérêts locaux et d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise (UCIL)

reçue le 30 janvier 2001

Quelques remarques en complément de mon intervention à la table ronde.

En ce qui concerne les deux expériences lyonnaises, je ne peux que préciser le jugement en général porté par les membres associatifs à ces deux types de réunions.

Pour le Comité consultatif d'urbanisme (CCU), il y a eu un glissement progressif entre les séances des premières années, avec un débat plus spontané et plus général sur un thème précis concernant l'agglomération lyonnaise, et les réunions des dernières années où l'on retrouve le défaut du type des «tables rondes» où des spécialistes planchent sur un sujet urbain d'intérêt général avec le minimum d'intervention du public.

Pour la série des réunions «Millénaire 3», on a reproché le caractère trop intellectuel et trop général des sujets abordés. Une seule séance a traité une question précise d'aménagement urbain : l'avenir du quartier Moncey Nord. Mais on nous a présenté un projet tout ficelé où il n'y avait plus la place pour une quelconque modification.

En ce qui concerne les autres expériences qui présentent chacune des qualités intéressantes et novatrices, j'émettrai cependant les restrictions suivantes :

- l'audit des Acteurs locaux concernés me paraît la recherche d'un consensus quelque peu artificiel en faisant la moyenne des opinions fort diverses d'acteurs hétéroclites choisis d'une façon assez arbitraire ;
- quant à l'expérience de Bobigny, elle m'a semblé présenter toutes les qualités et les défauts des moyens médiatiques. Je suis extrêmement sceptique sur la valeur des jugements exprimés par Monsieur et Madame Toutlemonde dans cette sorte de «radio-trottoir». Le même sondage opéré à une semaine de distance ferait apparaître sans doute des opinions tout à fait différentes, que celles qui se sont manifestées au cours du premier.