



Economie & Humanisme

Grand Lyon

Éléments de bilan de la politique de participation Regards croisés des parties prenantes

Rapport final

Novembre 2007

Version remaniée en Juillet 2008

**Frédérique BRUYAS
Bernard PELLECUER**

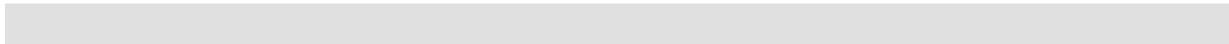
Immeuble le Gréement, 3 place André Latarjet, 69008 Lyon- France- site Internet : www.economie-humanisme.org

Téléphone : 33(0)4 72 71 66 66- télécopie : 33(0)4 72 68 86 96-courriel : ehlyon@economie-humanisme.org

SOMMAIRE

Introduction.....	3
1. Le contexte et les enjeux du bilan de la politique de participation du Grand Lyon.....	4
1.1 Une pratique déjà affirmée de la participation	4
1.2 Un mandat orienté par la charte de la participation citoyenne.....	4
1.3 Les défis de la participation dans une institution intercommunale.....	5
1.4 Les enjeux de ce bilan	6
2. Démarche et méthodologie.....	8
3. Regards croisés.....	10
3.1 Investissements et paroles croisés : le dit et le non dit.....	10
3.2 Avancées de la politique de participation et mutations des pratiques professionnelles	12
3.3 Evolution des perceptions : les craintes avérées ou non.....	14
3.4 Les freins et enjeux à ce stade d'avancement	17
3.5 Les pistes d'amélioration	21
4. Recommandations pour la communauté urbaine.....	27
4.1 Diversifier les outils d'écoute	27
4.2 Se donner les moyens d'améliorer la représentation de la population : aller vers les « sans voix »	27
4.3 Former les citoyens à l'action et au débat public en favorisant les divers canaux de formation citoyenne.....	29
5.4 Rendre des comptes et communiquer sur les résultats de la participation pour répondre au besoin des citoyens.....	31

5.5 Capitaliser les expériences, évaluer les processus et animer un réseau d'acteurs	31
5.6 Promouvoir la transformation des cultures et des institutions qu'appelle la démocratie participative : oser expérimenter la co-production ..	32
5.7 En interne, se donner les moyens matériels et organisationnels pour avancer ..	33
 Conclusion ..	 35
 ANNEXE : ..	 36
 Des apports différenciés par collègue d'acteur ..	 36
1. Les techniciens de la collectivité en première ligne.....	36
2. Les chargés de communication et de concertation du Grand Lyon et les médiateurs : le liant de la concertation.....	41
3. Des élus convaincus, prêts à aller de l'avant.....	45
4. Des maîtres d'œuvre concernés.....	49
5. Les habitants et représentants de la société civile : des mobilisations inégales, entre engagement militant et défiance populaire ..	53



INTRODUCTION

Dans son plan de mandat 2001-2007, le Grand Lyon avait affirmé la volonté politique de conduire une politique de participation citoyenne dans les grands axes de l'action communautaire : projets urbains, stratégie d'agglomération, services publics. Si la multiplicité des expériences rangées sous le vocable de « participation », rend compte, en fait, de pratiques très différentes qui expriment des transformations plus ou moins poussées de la relation de pouvoir entre les collectivités et les citoyens, le Grand Lyon a choisi d'amorcer sa politique de participation sur le mode de la concertation, en consultant les citoyens pour la définition et l'enrichissement de ses projets et politiques publiques.

Au terme de ce mandat, la communauté urbaine décide de conduire une série de séminaires pour interroger les principaux acteurs et bénéficiaires de cette politique afin d'en dresser un bilan à partir de leur expérience située. Construire ce bilan à partir des pratiques, du quotidien vécu par les acteurs et citoyens impliqués dans les processus participatifs pouvait apparaître comme un pari risqué. Or, il met en avant les personnes sur lesquelles repose la réussite des opérations de concertation engagées, qui sont aussi en première ligne pour affronter les obstacles et assumer les pièges de la participation. Il s'avère donc finalement que le pari de mobiliser les personnes parties prenantes, sur lesquelles repose entièrement la participation, lucides quant aux apports et aux limites des expériences conduites durant ce mandat et pleinement concernés par les enjeux de transformation de la société que révèle la démocratie participative, était tout à fait justifié pour identifier au final des pistes de progression qui répondent aux freins repérés dans la pratique quotidienne et aux aspirations des citoyens.

Après avoir exposé le contexte des enjeux de la participation dans la communauté urbaine, la démarche et les méthodes d'enquête sont présentées.

Ce rapport rend ensuite compte de la démarche de recueil et d'analyse des données en trois temps, permettant différentes lectures :

- une approche détaillée par acteur, terminée par un encadré synthétique pour chacun d'eux (Partie 3),
- une présentation croisée et synthétique des avancées, freins et propositions de l'ensemble des acteurs rencontrés (Partie 4),
- et enfin, un exposé des préconisations qui nous semblent essentielles au développement de cette politique (Partie 5).

1. LE CONTEXTE ET LES ENJEUX DU BILAN DE LA POLITIQUE DE PARTICIPATION DU GRAND LYON

1.1 Une pratique déjà affirmée de la participation

L'amorce d'un projet de territoire associant largement la société civile à l'action publique de la communauté urbaine a démarré avec la démarche « Millénaire 3 » qui cherchait à privilégier les propositions citoyennes et l'analyse des tendances sociétales. Cette démarche a signalé la prise en compte des besoins d'évolution des politiques publiques du Grand Lyon et consacré l'importance accordée à la démocratie participative dans la vie politique de l'agglomération.

Un nouvel élan est amorcé en 2001, par l'instauration d'une délégation à la participation citoyenne, et confirmé par la création, en 2002, d'une mission concertation à la Direction Prospective et stratégie d'agglomération. Ces moyens permettent développer un ensemble cohérent de dispositifs de participation des citoyens à la politique et aux projets de l'agglomération.

1.2 Un mandat orienté par la charte de la participation citoyenne

Le dernier plan de mandat (2001-2008) avait affirmé la volonté politique de définir et de mettre en œuvre une politique de participation citoyenne autour de l'action du Grand Lyon. Cette politique s'est d'abord traduite par l'élaboration concertée entre élus, services et représentants de la société civile d'une « Charte de la participation », adoptée en mai 2003.

La Charte de la participation a fixé cinq principes :

- Finalité politique : renforcer la démocratie représentative et enrichir la décision
- Efficacité de l'action publique
- Subsidiarité privilégiée sur les projets locaux avec les communes
- Adaptabilité des méthodes
- Progressivité de la mise en œuvre.

La Charte s'applique aux 3 niveaux de l'action communautaire, avec des instances privilégiées pour chaque niveau :

- Prospective, stratégie et politiques communautaires : Conseil de Développement, Conférence d'Agglomération de l'Habitat, Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise...
- Projets d'aménagement et de développement urbain : un dispositif « ad hoc » par projet ;
- Services publics aux usagers : la CCSPL.

Depuis 2003, les engagements pris dans la Charte ont été progressivement mis en œuvre, les services se sont professionnalisés, les citoyens se sont mobilisés, des élus du Grand Lyon ou des communes se sont impliqués. L'adoption de l'Agenda 21 du Grand Lyon en 2005 formalise également la volonté politique de développer à l'échelle de l'agglomération une démocratie plus participative.

La mission concertation a construit des outils afin d'accompagner les changements de pratiques professionnelles et de donner les repères indispensables pour faire de la concertation un élément à part entière de la conduite de projet (en particulier le guide méthodologique).

Le terme de participation recoupe un ensemble de pratiques qui sont le plus souvent classées selon un ordre exprimant la progression de la responsabilité accordée au citoyen sur une échelle de 5 pratiques : information descendante, information remontante, consultation, concertation, co-élaboration. A différents moments de l'action publique, l'institution peut avoir recours à l'une ou l'autre des modalités de communication entre citoyens et élus. Dans la charte de la participation, **le Grand Lyon affirme son engagement dans un processus progressif de participation et affiche comme objectif le niveau de la concertation** qui est défini ainsi : « l'institution propose d'engager un dialogue avec la population sur un sujet, afin de mieux prendre en compte les avis exprimés et de faire ainsi émerger l'intérêt général ». Elle s'engage donc dans un processus d'aide à la décision qui implique l'écoute et du dialogue avec les citoyens, mais laisse en dernier ressort le choix de la décision à l'élu, unique détenteur de la légitimité de la construction de l'intérêt général.

1.3 Les défis de la participation dans une institution intercommunale

Ce bilan doit être resitué dans le contexte particulier de la participation citoyenne dans les structures intercommunales. En effet, leur situation par rapport à la concertation est relativement paradoxale pour des raisons de trois ordres : politique, technique et culturel.

- D'abord les EPCI sont souvent jugées en « déficit » démocratique, puisque leurs élus sont désignés par les conseils municipaux et non pas directement par les citoyens. En conséquence, les élus ne n'ont pas *a priori* de compte à rendre aux citoyens et cette relation indirecte n'incite pas aux échanges directs¹. Mais c'est justement pour limiter cette contrainte de la moindre légitimité démocratique, que les intercommunalités tendent à développer des pratiques participatives.

La constitution des intercommunalités en tant que communautés de moyens pour gérer un certain nombre de compétences transférées a nécessité un certain temps de maturation avant que la notion de projet politique n'émerge pour leur donner progressivement une cohérence, et faire part à la participation citoyenne.

- En outre, les compétences exercées initialement par les intercommunalités ne sont pas celles sur lesquelles s'est déployée initialement la participation citoyenne en particulier dans les communes. On

¹ D'une certaine manière, le respect de la subsidiarité tend aussi à renforcer la distance entre les élus communautaires et les citoyens, puisque la concertation sera conçue et orchestrée d'abord à l'échelle communale quand il s'agit de projets de proximité.

concerte en effet d'abord sur les projets d'aménagement ou la politique de la ville à l'échelle des communes plutôt que sur la gestion des déchets ou la voirie à l'échelle intercommunale. Toutefois, le transfert de compétences de plus en plus diversifiées donne désormais aux intercommunalités les moyens de développer une politique participative dans des domaines de plus en plus variés.

- Enfin, il ne faut pas négliger l'importance et la culture des corps techniques dans l'institution intercommunale. Le mode de formation mais aussi de recrutement des techniciens distingue nettement dans les esprits ceux qui savent et représentent les garants de l'intérêt général, des simples citoyens bénéficiaires de l'action publique. Ces représentations sont peu propices à une relation équilibrée entre techniciens et citoyens dans le cadre d'un processus de concertation et sont susceptibles d'engendrer une forme d'insécurité et de méfiance à l'égard de la participation citoyenne.

Ces trois aspects se combinent pour expliquer l'ampleur du chemin à parcourir pour introduire des pratiques de participation citoyenne dans les intercommunalités.

C'est donc en mesurant les impacts de ce contexte qu'il convient d'appréhender ce retour sur les premiers temps d'apprentissage d'une démarche qui bouleverse les habitudes de travail, les cultures professionnelles, les postures d'acteurs... et exige à l'échelle de l'institution du Grand Lyon un renversement des finalités de l'action. Il s'agit en effet de se mettre au service des usagers alors que la communauté urbaine rend traditionnellement des comptes aux élus ; c'est un mouvement qui est déjà largement engagé, notamment avec la notion d'études marketing en amont.

Dans ce contexte, on comprend que seul un fort volontarisme politique était en mesure d'introduire la participation citoyenne à l'élaboration des politiques publiques communautaires.

1.4 Les enjeux de ce bilan

L'un des enjeux forts du mandat était de renouveler l'éthique et la pratique de l'action publique, « pari complexe à l'échelle d'une intercommunalité qui exerce des compétences politiques majeures tout en se tenant encore trop souvent à distance du citoyen »². Six ans après, les principaux protagonistes de la participation citoyenne sont invités à exprimer leur opinion sur la mise en œuvre de cette politique dans le cadre de ce bilan. Tout son intérêt est de proposer aux différents acteurs concernés un retour sur leurs propres pratiques, pour saisir, au-delà du bilan factuel publié chaque année, les avancées concrètes de cette politique, les freins et les leviers sur lesquels s'appuyer pour poursuivre les efforts accomplis. C'est aussi l'occasion de sonder l'état d'esprit des différents protagonistes de façon à mieux cerner les orientations possibles pour l'avenir.

Dans ce but, le bilan de la politique de participation du Grand Lyon s'est attaché à comprendre la mise en œuvre de cette politique, son fonctionnement interne et la façon dont elle a été intégrée aux pratiques professionnelles des différents acteurs partie prenante :

² Cf. Préambule du rapport annuel 2005 de la charte de la participation.

- techniciens du Grand Lyon et des communes,
- chargés de communication et de concertation et médiateurs,
- élus communautaires et des communes,
- maîtres d'œuvre,
- et représentants de la société civile.

Il vise à comprendre comment les acteurs ont perçu cette politique avec ses apports et ses points faibles. Cette analyse veut aborder ces questions dans une perspective dynamique, de façon à mesurer des progrès accomplis à la fois dans le ressenti et dans les pratiques concrètes des acteurs, afin d'établir les points sur lesquels la participation a progressé, les difficultés rencontrées afin d'identifier les défis qu'il reste à relever pour franchir une étape décisive dans la voie de la participation citoyenne.

Depuis 2001, les relations entre les citoyens et l'institution ont évolué au gré de la mise en pratique opérationnelle des engagements contenus dans la Charte. Certains des dispositifs de participation sont suffisamment « installés » pour garantir des modes de fonctionnement stabilisés.

L'expérimentation d'une concertation de plus en plus institutionnalisée a permis de forcer la confiance d'une partie des élus et des services ; en revanche, la position de « participant » des citoyens à un processus d'origine « descendante » est plus difficile à construire et n'est pas encore appropriée par chacun.

Cette analyse de la démarche globale mise en œuvre par le Grand Lyon en faveur de la participation citoyenne dans ses différentes formes et sur différents objets de la politique d'agglomération (stratégie, projet, services publics) a été réalisée essentiellement à partir des témoignages de ses principaux acteurs. Il convient donc de rappeler que la participation repose ici sur des dispositifs en cours de consolidation dans leurs modes de fonctionnement, leurs aspects techniques et les grandes questions qu'il pose.

L'une d'elle, qui guidera le propos, tient à la difficulté, dès lors que la participation est instituée par la collectivité locale, à rester dans un champ de préoccupations élargi au delà des enjeux de proximité. En témoigne le glissement récurrent, lors des séminaires d'acteurs conduits pour ce bilan, de la participation générale des habitants (y compris dans les instances pérennes de concertation « stratégique ») à la concertation sur projet. Est-ce le signe que les pratiques de participation, lorsqu'elles sont orchestrées par le pouvoir local, courent le risque d'assigner la démocratie aux enjeux locaux ?

D'autres pistes d'analyse guident ce bilan ; par exemple la problématique de l'ouverture des dispositifs participatifs aux citoyens dans la diversité de leur appartenance et de leur positionnement à l'échelle de l'agglomération et de la pluralité des scènes de débat.

2. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE

Le bilan de la politique de participation du Grand Lyon se caractérise par la volonté assumée de privilégier une source d'information, les acteurs de la participation eux-mêmes, et une dimension spécifique, la mise en œuvre de la politique.

Cinq groupes d'acteurs ont été mobilisés : élus d'agglomération et des communes, agents de la communauté urbaine et des communes, chargés de communication concertation du Grand Lyon et animateurs-médiateurs, représentants de la société civile, professionnels externes de la maîtrise d'œuvre (concepteurs, architectes-urbanistes).

Ils ont été questionnés sur leurs pratiques et leurs perceptions des processus de participation, à partir de leur expérience propre.

La démarche s'est déroulée en 4 étapes :

- questionnaires aux différents groupes d'acteurs
- séminaires par groupes d'acteurs
- enrichissements (par entretien téléphonique, questionnaire complémentaire)
- synthèse et rédaction finale

Une enquête qualitative auprès des acteurs a permis de récolter les éléments nécessaires en deux temps :

- un questionnaire anonyme composé de questions ouvertes permettant de récolter des avis individuels librement énoncés (au total 48 retours, dont 25 de la société civile après une deuxième campagne de questionnaire, 11 de techniciens, 9 de chargés de communication et médiateurs, 4 de maîtres d'œuvre) ;
- un travail collectif en séminaire (entre le 22 juin et le 13 septembre 2007, quatre séminaires ont rassemblé chacun un groupe d'acteurs : élus, techniciens, chargés de communication et médiateurs, et représentants des habitants). La démarche choisie impliquait une participation active de tous (par l'alternance de travail en petits et grand groupes ou l'interrogation ciblée) et a permis de confronter les opinions personnelles avec celles de l'ensemble du groupe et avec certains points de vue énoncés dans les questionnaires, afin de faire émerger les points de convergence et de divergence dans le but d'arriver à une élaboration collective.

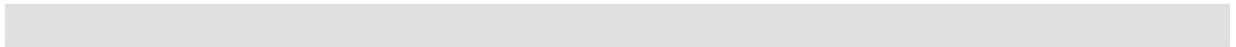
La mobilisation a été inégale selon les catégories d'acteurs, les représentants des citoyens, des maîtres d'œuvre et des chargés de communication ayant été les plus difficiles à mobiliser. La difficulté à réunir les maîtres d'œuvre a imposé de procéder, pour ce groupe d'acteurs, par un approfondissement des résultats des questionnaires par quelques entretiens téléphoniques.

Il n'a pas été possible pour des raisons de disponibilité essentiellement, et finalement de méthode (compte-tenu de la disparité des mobilisations de chaque groupe d'acteur), d'organiser un séminaire

réunissant l'ensemble des acteurs pour les faire réagir collectivement sur la vision reconstruite à partir des témoignages de chacun des groupes.

Dans cette approche de nature qualitative, l'échantillon consulté, basé sur le volontariat, n'a pas vocation à être strictement représentatif (même si les efforts de la mission concertation ont porté, notamment sur la mobilisation d'acteurs aux profils variés). Il apporte des éléments de connaissance irréfutables de la diversité des points de vue et des approches à partir de l'expression d'acteurs provenant d'univers professionnels et de sensibilités très diverses et complémentaires.

Globalement cette démarche favorise le partage d'expérience au sein de chaque groupe d'acteurs et permet de construire par recoupements successifs une vision globale de l'avancée de la politique de participation et des marges de progression à envisager.



3. REGARDS CROISÉS

Le bilan présenté ici est davantage celui de la concertation, et plus précisément de la concertation sur les projets d'aménagement, que celui de la participation dans toutes ses dimensions. Ce sujet est en effet apparu comme celui qui préoccupait le plus directement les acteurs impliqués dans la participation citoyenne.

Le croisement des apports de chaque catégorie d'acteurs fait d'abord apparaître des constats assez significatifs de l'avancement de la politique de participation et permet d'identifier des avancées en matière d'action publique et de pratiques professionnelles. L'analyse de l'évolution des représentations des professionnels de la concertation sur ces processus permet ensuite de dévoiler un certain nombre d'avancées et de points de vigilance à conserver. La présentation des différents freins identifiés par les acteurs dans les processus de participation liés tant à la mobilisation du public qu'aux modes d'organisation et au positionnement de chacun débouche enfin sur des propositions d'amélioration des processus de participation.

3.1 Investissements et paroles croisés : le dit et le non dit

Le déroulement de la mission et la retenue dont les acteurs font preuve au sujet de certaines questions sont, en eux-mêmes, riches d'enseignement.

On peut interpréter la participation et l'engagement de chacun des groupes d'acteurs dans ce bilan comme un révélateur des grands enjeux de la participation des citoyens : faible mobilisation des habitants, vive attente des services techniques, attentisme des chargés de communication, bonne volonté et parfois perplexité des élus, implication modérée des maîtres d'œuvre. Globalement, il apparaît que les personnes chargées de mettre en œuvre la participation portent ce projet, de même que les élus interviewés, tandis que les habitants semblent être en situation de passivité relative (peu nombreux au séminaire, ils ont néanmoins été assez nombreux à répondre au questionnaire).

La plupart des échanges, dans chacun des groupes d'acteurs réunis, ont porté sur la concertation plus que sur la participation dans la variété de ses dimensions, et plus précisément sur la concertation sur projet. Certes, la nature même de la fonction des personnes interrogées (techniciens et chargés de communication/médiateurs) les porte à s'exprimer sur la concertation qu'ils ont le plus pratiquée.

Peut-on voir là une tendance bien connue à réduire la participation à la concertation sur les enjeux locaux de cadre de vie, que pourrait confirmer la critique souvent adressée aux citoyens, qui voit en eux des participants ignorants des enjeux d'agglomération et concentrés sur leur jardin ? Conscients que limiter la concertation au niveau local n'aurait pas de sens, la plupart des acteurs interrogés estiment essentiel d'introduire une perméabilité entre les différentes instances et niveaux de

participation, par exemple en s'appuyant sur les conseils de quartiers pour ouvrir les instances de participation axées sur la stratégie (tel le Conseil de développement) à de nouveaux publics.

Un recours limité à la mission concertation du Grand Lyon, des compétences insuffisamment identifiées

Les services offerts par la mission concertation apparaissent méconnus, peu lisibles ou mal appropriés aux besoins rencontrés actuellement, en particulier dans la concertation sur projet³. En interne, si le guide méthodologique visant à aider les professionnels à intégrer la concertation dans la conduite de projet est salué comme un apport, notamment parce qu'il a permis de convaincre les élus d'adopter des démarches de participation, il est peu approprié par les techniciens et surtout, ne comble pas le besoin d'un conseil personnalisé, apporté au cas par cas sur chacun des projets. D'ailleurs, la mission concertation est facilement replacée dans le jeu des acteurs dès lors que sont évoqués les besoins transversaux : logistiques (préparation des listings, repérage de publics, location du matériel... qui sont partagés entre techniciens et chargés de communication) ou en matière de veille, de méthode ou de capitalisation d'expérience.

Une interaction services communautaires - communes limitée mais en progression

Le souci de la communauté urbaine de respecter le principe de subsidiarité dans la mise en oeuvre de la participation citoyenne a été salué par les élus rencontrés. En revanche, la demande d'une collaboration affinée avec les services du Grand Lyon (pas seulement avec services urbains) a été exprimée tant du côté des élus locaux que des techniciens qui précisent qu'il faut tenir compte des phases d'avancement des différentes communes dont certaines sont allées plus avant que le Grand Lyon dans cette politique.

Selon un témoignage, la mise en oeuvre de la concertation au niveau communautaire semble avoir déjà facilité l'interpellation directe des agents du Grand Lyon par leurs confrères des communes, en particulier à travers les réunions de concertation qui évitent de passer par la voie hiérarchique.

Le séminaire des élus montre que l'absence d'un élu référent sur la ville de Lyon pousserait les élus d'arrondissement à s'adresser directement au Grand Lyon avec plus de facilité que les élus autres communes.

³ Les techniciens font part de leur surcharge et de leurs besoins mais n'évoquent à aucun moment la mission concertation, comme s'ils ne songeaient pas même à s'appuyer sur elle ; les chargés de communication semblent l'avoir mieux identifié, du fait des aspects logistiques qu'ils traitent avec elles : gestion des listing...

3.2 Avancées de la politique de participation et mutations des pratiques professionnelles

3.2.1 Des avancées pour l'action publique

Nombreux sont les acteurs qui estiment qu'une véritable dynamique a été enclenchée à partir de l'institutionnalisation de la participation citoyenne dans des instances permanentes (Conseil de développement, CCSPL...) et dans le cadre des projets urbains. La concertation sur projet est parfois considérée comme le champ d'application dans lequel la participation a le plus avancé⁴, c'est en tout cas celle qui, par sa proximité avec leur cadre de vie, offre aux citoyens le plus de possibilités de participation. Les deux formes de participation (sur des options stratégiques ou sur projet) sont le plus souvent jugées complémentaires, notamment par les habitants. Tous les acteurs, professionnels, élus, et citoyens affirment que **la concertation permet l'enrichissement des projets urbains et leur meilleure appropriation par les habitants**. Les apports de la concertation en instance stratégique sont moins développés mais parfois évoqués (qualité des avis rendus par le CDD).

La volonté politique, à l'origine de toute la démarche, et celle des techniciens, sur lesquels a reposé sa réalisation, est saluée par plus d'un, toute appartenance confondue.

Une question essentielle reste posée : **la politique de participation a-t-elle contribué à transformer la relation du citoyen à l'institution ?** Il est difficile de répondre de façon tranchée. Tous conviennent que les citoyens sont davantage informés, que l'écoute respective progresse, que la concertation offre des espaces de rencontre et de dialogue qui permettent aux différents protagonistes (chefs de projets, élus, concepteurs et habitants) de se connaître, d'échanger des idées voire de se comprendre.

Plusieurs groupes d'acteurs qualifient de **véritable changement culturel** les transformations en cours ; l'intervention des citoyens dans un domaine jusque là réservé aux professionnels est remarquée comme une réelle avancée par les chargés de communication et les représentants de la société civile parce qu'elle reconnaît au citoyen une compétence à s'exprimer et qu'elle contribue à la redistribution des capacités d'expertise.

Toutefois, il s'agit bien lors des processus de concertation de mettre en scène la rencontre **de mondes différents**, et par conséquent la **confrontation parfois problématique** d'acteurs de cultures diverses, souvent opposées, qui engendre nécessairement un apprentissage de part et d'autre. Le rôle du chargé de communication prend toute son importance : il veille à ce que les différents protagonistes se retrouvent sur un langage commun. Ce rapprochement de cultures

⁴ Notamment parce qu'elle repose sur des méthodes qui font leurs preuves, en particulier celles qui alternent réunions plénières et petits groupes de travail.

professionnelles variées mais aussi d'élus et de citoyens révèle aussi le rôle fondamental du médiateur.

Le rapprochement entre citoyens et institution est amorcé : les agents de la collectivité affirment la meilleure visibilité de l'action du Grand Lyon et les citoyens estiment que son action est rendue plus lisible (l'identification du rôle de chacun dans un projet par exemple). Mais les **résultats obtenus sont encore trop fragiles** pour que les citoyens affirment d'emblée une confiance renouvelée dans leur institution⁵. Les doutes qui demeurent s'expriment assez bien lorsque les habitants réclament un affichage plus clair du cadre de la concertation (d'une part, l'option non négociable prise par les élus et d'autre part, le champ de ce qui est mis en concertation). Si pour plusieurs membres de l'institution, cette précision initiale est considérée comme acquise, les discussions avec les agents de la collectivité montrent que ce qui est acquis en théorie ne l'est pas toujours en pratique.

3.2.2 Pour les protagonistes : une mutation des pratiques professionnelles et citoyennes à la fois enrichissante et perturbante

Pour tous les « professionnels de la participation » (chefs de projets, chargés de communication et médiateurs, maîtres d'œuvre), les pratiques professionnelles ont été profondément transformées et nécessitent l'**acquisition de nouvelles compétences** ainsi que la mise en œuvre d'**attitudes spécifiques** (écoute, prise de parole en public, argumentation, nouvelle forme de communication...). Ils signalent que la participation exige une **forte implication personnelle** et qu'elle exige de passer du temps supplémentaire qui n'est pas valorisé (notamment sur des tâches logistiques ou sur les comptes-rendus).

Ils reconnaissent que **le processus enrichit leur pratique professionnelle**, notamment par le contact direct avec les gens qui exige une **connaissance accrue du projet** (chargés de communication et chefs de projet). Mais la contrepartie est pour certains agents de la collectivité le manque de formation pour communiquer en face à face avec le public, parfois sur des sujets sensibles.

Avec la pratique de la participation, **les citoyens eux-mêmes ont vu leur niveau de compréhension et de compétence s'élever.**

Pour tous, la participation exige une disponibilité importante et consomme du temps, surtout en soirée. Si les agents commencent à exprimer les difficultés que cela occasionne dans le cadre d'une activité professionnelle, personne, ni même les habitants ou représentants d'habitants, ne songe à considérer cela comme un obstacle à la participation des citoyens qui relève normalement du bénévolat. Or pour les habitants aussi, l'investissement en temps n'est pas négligeable.

⁵ Dans certains cas, la concertation mise en œuvre sur un projet controversé a réussi à inverser la tendance et à rétablir la confiance entre les élus et les citoyens (par exemple sur le GPV de la Duchère).

Il semble au final que parmi les acteurs rencontrés, les moins prompts à évoquer les avancées de la participation soit les habitants. En effet, on observe à la fois des contradictions, lorsque le groupe considère comme des avancées ce qui plus loin est présenté sous une forme de frein (par exemple quand ils disent que leur avis est davantage pris en compte, puis qu'ils ne sont pas assez écoutés) et des avis divergents, surtout exprimés dans les questionnaires.

3.3 Evolution des perceptions : les craintes avérées ou non

L'introduction de la participation citoyenne bouscule les habitudes et interroge les façons de faire de chacun. Avant même d'être mise en place, elle suscitait des appréhensions bien naturelles au regard du changement culturel qu'elle implique. Les élus doivent accepter d'écouter et de modifier les processus de prise de décision ; les services techniques doivent intégrer de nouveaux processus d'élaboration de l'action publique, et comme les concepteurs, accepter de partager leur expertise avec les habitants.

L'analyse des appréhensions éventuelles qu'ont pu avoir les différents protagonistes au moment de l'introduction de la politique de participation permet de situer ce bilan dans une perspective dynamique.

Si certains élus pouvaient craindre d'être dépossédés de leurs prérogatives, la limitation de la participation citoyenne au stade de la concertation est en mesure de les rassurer (la décision finale reste aux élus). La question des appréhensions initiales concernait surtout les services de la communauté et les maîtres d'œuvre qui ont dû adapter leurs pratiques professionnelles (les habitants ayant été davantage interrogés sur leurs attentes).

Les résultats présentés dans le tableau suivant (Tableau 1) résultent des réponses au questionnaire, ils expriment donc des avis individuels, qui ont été regroupés lorsque plusieurs personnes exprimaient une idée similaire. Il convient donc de les prendre avec la prudence nécessaire, sans généraliser ces opinions (leur intérêt est toutefois validé par le fait qu'elles se recoupent parfois entre les différents groupes d'acteurs et qu'elles rejoignent le plus souvent des préoccupations abordées en séminaire).

Les trois groupes expriment leurs **appréhensions relatives aux jeux de pouvoir et au positionnement des différents acteurs de la concertation**. La relation aux élus, notamment, inquiète certaines personnes parmi les chefs de projet et les chargés de communication (ces derniers estimant être rassurés sur ce point). Certains concepteurs, plus distants de l'institution, expriment leur crainte que les élus ne portent pas suffisamment la participation (crainte qu'ils estiment avérée) et que les réunions offre une tribune aux prises de position politiciennes ou aux lobbies. Les chargés de communication forment un tandem avec les chefs de projet où des relations de confiance se sont développées, en revanche, leurs craintes initiales quant aux relations avec les habitants (restitution, cadrage, argumentation...) sont encore justifiées selon les dossiers. Toutefois, à en croire les techniciens, le rôle des médiateurs ainsi que la construction d'une culture commune auraient permis

de faire évoluer favorablement les craintes liées aux relations à instaurer entre les divers acteurs de la concertation.

Tableau 1 : L'évolution des représentations liées à la mise en œuvre de la participation citoyenne
(en gras sont signalées les craintes qui se sont révélées justifiées)

Acteur	Crainte initiale	Evolution de cette perception
Techniciens	Conflits, rapports de pouvoirs entre les acteurs	Le problème se réduit : qualité des termes abordés, importance du rôle des médiateurs, une culture commune s'enracine
	Confrontation aux lobbies campés sur leurs positions et empêchant la tenue du débat ou les contre-proposition	Dérive limitée, rapports cordiaux et ouverts aux échanges
	Position des communes	
	Relation avec les élus	demeure
	Une concertation qui ne fasse pas ressortir l'intérêt général	demeure
	Dérapage des projets en temps et en coût	demeure
Chargés de communication et de concertation	Les horaires et la gestion des horaires (prolongements)	Respect des horaires en progrès
	La relation avec les habitants en tant qu'intermédiaire entre eux, les chefs de projets et les élus	Evolue favorablement avec l'expérience, le développement de ses propres compétences et l'apprentissage de la participation
	La relation avec les élus et les chefs de projet	Bonnes, confiantes
	L'équilibre à trouver entre les contraintes du projet et la prise en compte de la parole des habitants	demeure
	Un manque de confiance des habitants et une faible participation	Demeure en partie
	Un cadrage insuffisant de ce qui est concerté, la restitution aux habitants et l'argumentation sur la prise en compte ou non de leurs suggestions	Demeure selon les dossiers
	Que l'on confie l'animation-médiation aux chargés de communication	Rassuré
Maîtres d'oeuvre	Echanges limités au recueil d'une somme d'intérêts privés, perte de temps	en partie rassuré par la méthode utilisée par le Grand Lyon
	Difficulté à trouver la bonne transfiguration d'un projet dans le dessin et responsabilité engagée par le maître d'oeuvre qui doit s'en sortir dans le cadre économique donné à sa mission	
	L'inscription de la concertation dans le projet avec des étapes de validation claires	
	Les prises de position politiciennes	
	Le manque de portage politique fort (par exemple lorsqu'un élu accède aux demandes catégorielles d'habitants en dehors du processus de concertation et met en porte à faux les services)	Pas sûr

Certains techniciens et maîtres d'oeuvre partagent une 2^{ème} appréhension qui réside dans la **difficulté à produire une concertation capable de rendre compte de l'intérêt général** et non pas d'une somme d'intérêts particuliers (question fondamentale évoquée aussi dans le séminaire des élus). Si un technicien n'est toujours rassuré sur ce point, un maître d'oeuvre avance que la méthode employée dans la concertation sur projet du Grand Lyon, favorisant des temps de travail en petits groupes, fait reculer cette appréhension.

Les autres craintes exprimées relèvent soit de la **faible participation des habitants** et de la **difficulté à prendre en compte leur avis** en fonction des diverses données du projet, surtout lorsque le cadrage de la concertation a été insuffisant (crainte avérée en partie selon les chargés de communication), soit de **l'investissement professionnel** (gestion des horaires, dérapage des projets, responsabilité du concepteur...).

Au final, ces appréhensions initiales permettent de dégager ce qui a le plus avancé : la construction d'une relation pluri-acteurs qui tend à devenir plus cordiale, la confiance nouée entre les techniciens et chargés de communication et les méthodes de concertation qui sont en mesure d'amener les citoyens à construire un travail collectif en vue d'approcher le bien commun.

Les habitants confirment en partie les progrès réalisés dans le domaine de la collaboration entre acteurs lorsqu'ils saluent comme une avancée la meilleure connaissance des contraintes et procédures du projet, la découverte des compétences des techniciens du Grand Lyon ou apprécient les contacts avec les élus et techniciens et le fait d'apprendre à travailler ensemble.

Interrogés sur leurs attentes, les citoyens estiment qu'elles sont satisfaites en matière d'information et d'approfondissement, de compréhension du fonctionnement des services (toutefois l'information n'est pas toujours jugée satisfaisante, notamment du fait de l'absence sur certains projets de lieux de présentation pérenne de l'information). Les attentes non satisfaites concernent l'incidence qu'ont les citoyens sur le déroulement des projets, leur possibilité de négociation et la façon dont les élus s'emparent des travaux issus de la concertation, et enfin, l'espoir d'être acteur en espérant contribuer à la décision.

La comparaison des attentes des habitants et des craintes initiales des professionnels de la participation laisse entrevoir les enjeux qui se posent à ce stade d'avancement du processus.

3.4 Les freins et enjeux à ce stade d'avancement

La participation citoyenne à la politique de la communauté urbaine est récente et se situe encore dans un processus d'apprentissage de part et d'autre. Le repérage des facteurs d'inertie est essentiel pour déterminer les possibles leviers à actionner pour progresser. Quatre catégories d'obstacles apparaissent, la plupart repérés par plusieurs, voire tous les acteurs sollicités : les modalités et conditions de la participation des citoyens, les problèmes liés aux professionnels et à l'organisation à la communauté urbaine, les rapports et la compréhension entre acteurs et les questions de calendrier.

3.4.1 Les obstacles liées à la mobilisation du public et aux modalités de la participation

Qui participe ?

La **faible mobilisation des habitants et le manque de diversité représentative du public** touché sont relevés par tous, y compris les habitants. La participation des habitants non organisés et en dehors des cadres établis est très faible, en particulier celle des populations les plus démunies, des jeunes, des femmes et des populations issues de l'immigration. Selon les élus, le manque d'implication des citoyens va de pair avec le recul de l'engagement citoyen et de l'éducation populaire. D'une part les maîtres d'œuvre annoncent avoir créé une relation de confiance avec les représentants des habitants, de l'autre, les médiateurs et représentants de la société civile laissent entrevoir une certaine défiance vis-à-vis des élus.

Par ailleurs, **l'influence et la surreprésentation des représentants des citoyens** dans les assemblées participatives posent question. D'un côté ils revendiquent agir en tant que mandataire des habitants, de l'autre ils se tournent prioritairement vers les élus et techniciens⁶. On peut s'interroger sur la légitimité de leur rôle de représentant au moment où leur professionnalisation croissante dans la participation les conduit à se détourner de la « base » (et notamment des catégories les moins représentées) dont ils se réclament pourtant.

Par ailleurs, **la participation exige aussi de la part de citoyens une certaine aisance sociale qui limite encore l'expression de tous** : la capacité à prendre la parole en public, à comprendre les codes de l'institution, à s'exprimer sur leur espace de vie et à envisager les enjeux tels qu'ils se posent non pas de leur seul point de vue d'habitant d'un quartier mais à l'échelle de l'agglomération. Il n'est donc guère étonnant que les différents acteurs identifient une difficulté à mobiliser les participants à la concertation sur projet sur des enjeux d'agglomération plutôt que sur des problèmes de proximité.

Un besoin immense d'être informé, pas toujours compris de l'institution

Les citoyens impliqués dans la concertation réclament une information autant sur le contenu du projet et que sur le processus de concertation et les étapes selon lesquelles se déroule le projet.

L'information correspond à une attente importante de la population. Si les habitants s'estiment globalement plutôt bien informés, ils disent ne pas disposer toujours de **la bonne information au bon moment et dans les différentes phases du projet**. Ainsi, le décalage entre le moment où est exprimée la demande et celui où le technicien s'estime en capacité de diffuser une information vérifiée est ressenti comme un déficit d'information qui suscite aussitôt le doute et ouvre la voie aux rumeurs.

⁶ Ainsi, durant le séminaire consacré aux représentants de la société civile, les participants regrettaient la faible participation voire le désintérêt des habitants pour les processus participatifs, sans pour autant rechercher des moyens de se recueillir la parole des « absents ». Lorsqu'on leur demandait s'ils avaient des propositions à cet égard, ils proposaient, dans un geste significatif, de remobiliser les associations de façon à ce qu'elles soient plus inclusives.

Les autres acteurs de la participation évoquent aussi l'importance de bien **dissocier information, communication et concertation**. Face à la multiplication des procédures réglementaires de participation des usagers qui génère un certain flou pour les habitants, ils optent pour privilégier l'information tant qu'elle suffit.

Selon les chargés de communication, **le contenu et les limites de la concertation ainsi que les différentes étapes de validation des choix sont encore parfois insuffisamment rappelés** au début de chaque réunion alors que le besoin est réel, même et surtout lorsque le processus s'inscrit dans la durée avec des rencontres successives (besoin confirmé par les représentants d'habitants). Même si le principe en est acquis, dans la pratique, les agents ne s'y conforment pas toujours, notamment parce que les marges même de la négociation ne sont pas toujours claires au niveau décisionnaire.

Un dialogue asymétrique entre habitants et institution

D'après certains représentants de la société civile, les élus ne les écoutent pas toujours et la concertation se réduit parfois à de l'information ; leur demande est plus large puisqu'ils souhaitent être entendus, associés dans une co-production et faire entendre leurs propres initiatives.

Alors que la communauté urbaine décline toute une offre de participation en direction des habitants dans les limites rigides de la concertation, **les positions respectives dans la relation de pouvoir restent asymétriques** : c'est encore l'institution qui structure les échanges. Ainsi, un représentant d'habitants souligne que si l'institution espère que le regard que lui portent les habitants a évolué avec la mise en œuvre de la participation, elle ne se questionne pas sur l'évolution de sa perception des citoyens.

La nécessité de rétablir une symétrie dans la relation s'exprime à travers la demande des représentants d'habitants que l'institution prenne en compte les initiatives citoyennes et les soumette au même processus de discussion et de concertation avec les techniciens et élus.

D'autres acteurs ont pris conscience de ce biais, tels les élus qui mettent en parallèle la forte demande de participation et la rapidité avec laquelle les gens ont le sentiment d'être floués dès lors qu'ils ne peuvent discuter des invariants non négociables.

3.4.2 Les freins liés à l'organisation de la communauté urbaine

Un affichage insuffisant de la politique de concertation et du rôle de la mission concertation

Si certains acteurs considèrent comme une grande avancée l'affichage de la politique de participation de la communauté urbaine, les élus rencontrés estiment que **l'engagement communautaire n'est pas suffisamment relayé au niveau des élus locaux**. Le manque de lisibilité de l'institution dans les communes, hors de Lyon notamment, peut s'expliquer par le respect de la règle de subsidiarité ou par les niveaux d'avancement très variés des différentes communes, qui suggère une certaine prudence.

Elle rejoint aussi une insuffisance relevée par les élus : si la concertation est spontanément utilisée dans le centre de l'agglomération, elle est rarement organisée dans la périphérie.

La faible identification par les agents mêmes de la communauté urbaine de la mission concertation comme un acteur à part entière pose problème. Lorsqu'elle n'est pas absente des discussions, elle est évoquée en creux pour répondre à des besoins exprimés (par exemple, réduire par une action de capitalisation la surcharge de travail). Son rôle d'appui en matière de méthodologie et/ou de communication semble peu connu ou reconnu. Ainsi, lorsque des élus réclament l'élaboration d'une méthode opérationnelle simple, ils ignorent l'une de productions essentielles de la mission en ce domaine, le guide méthodologique de la concertation dans la conduite de projet. Certains maîtres d'œuvre, sans citer la mission concertation, saluent toutefois les avancées en matière de méthodes du Grand Lyon.

L'inadéquation des moyens à la charge de travail : quelle reconnaissance ?

La mise en œuvre de la participation a engendré une surcharge de travail pour les agents de la collectivité et les concepteurs et leur demande un investissement personnel énorme pour mobiliser de nouveaux savoir-faire (communication interpersonnelle, adoption d'un langage commun, ...) et savoir-être (être à l'écoute ...)?

Ces mutations du métier poussent les acteurs très investis à poser la question de la reconnaissance du travail effectué. En effet, la mise en œuvre de la politique de participation repose essentiellement sur la bonne volonté des agents de la collectivité et court le risque de s'essouffler si elle n'est pas reconnue comme une fonction du métier à part entière (dans la fiche de poste) et valorisée comme telle.

Cette demande va de pair avec la professionnalisation de la participation dans l'institution, qui fait peser toujours davantage la participation sur les techniciens et les chargés de communication et pose la question de la nécessaire reconnaissance de cette implication par la hiérarchie.

La lourdeur administrative, en particulier le règlement des procédures des marchés publics, contribue aussi à freiner la mise en œuvre de la participation, par exemple en ce qui concerne le recours au médiateur.

3.4.3 Les obstacles liés au positionnement et à la compréhension mutuelle des différents acteurs

La participation introduit une véritable mutation culturelle et la crainte du changement peut freiner sa progression. Les acteurs issus de mondes culturels et professionnels très divers, doivent trouver une base commune de langage pour se comprendre et ajuster leurs positions les uns par rapport aux autres. Ces ajustements demanderont une certaine maturation de la démarche pour régler les problèmes identifiés comme la difficulté de positionnement du chef de projet par rapport au

concepteur, à l' élu et au chargé de communication. Certains ajustements sont liés à des modes de fonctionnement internes à la communauté urbaine (coexistence de deux directions projet et communication) mais d'autres facteurs expliquent aussi les difficultés relationnelles : l'absence de l' élu ou l' élu qui ne prend pas de décision en réunion plénière, la co-présence des élus et des citoyens qui peut transformer la réunion d'un groupe de travail en tribune pour l'opposition, la dérive quasi-programmée, voire scénarisée, de certaines rencontres vers l'affrontement (par une configuration de salle peu propice au dialogue, etc.).

3.4.4 Les obstacles de calendrier

L'un des problèmes de la concertation est de **concilier les temporalités multiples** : le temps du projet n'est pas le même que celui du mandat politique ou des habitants. Sur quel calendrier caler la concertation ? Comment joindre les habitants au moment où ils sont disponibles (le soir est préférable pour joindre les actifs mais pas pour rencontrer les mères de familles...). Comment les habitants peuvent-ils s'assurer de la prise en compte de leurs propositions lorsqu'ils émettent un avis sur une politique stratégique à 20 ans (SCOT) ?

Le moment le plus propice pour intégrer les citoyens au processus (surtout en matière de concertation sur projet) suscite aussi beaucoup de commentaires de la part des agents et des maîtres d'œuvre. La plupart estiment que **les citoyens sont concertés trop tardivement**⁷ et qu'il faut les consulter au plus tard lors de la phase de programmation. D'autres voix, plus rares mais entendues chez les habitants et les maîtres d'œuvre, estiment qu'il n'y a pas assez de concertation sur la durée du projet, notamment durant la phase de réalisation. Ces remarques invitent à étudier attentivement les possibilités d'intervention en amont, durant la réalisation et en aval des projets.

3.5 Les pistes d'amélioration

Les différents groupes d'acteurs interrogés émettent des propositions qui se recoupent pour beaucoup d'entre elles ou se complètent pour cibler le même objectif. Elles apparaissent incontournables pour passer un cap décisif dans la mise en œuvre de la politique participative, renforcer la démarche et éviter le risque d'essoufflement qui menace tant les citoyens que les agents de la collectivité.

⁷ Dès lors qu'on leur présente un projet trop avancé, les habitants peuvent avoir le sentiment d'être concertés seulement à la marge, alors que les choix sont déjà faits.

3.5.1 Elargir la base des participants et les former à la compréhension des enjeux d'agglomération et à la construction du bien commun

La mobilisation des absents passe par l'innovation et la transparence du processus

Tous les acteurs sont convaincus qu'il faut **élargir le cercle des participants à la concertation en ouvrant les instances à des populations peu ou pas représentées**⁸. Plusieurs moyens sont avancés : **aller au devant des « absents »**, concerter sur site plutôt qu'en mairie, repérer des acteurs-relais dans les quartiers, innover dans les formes d'écoute et les outils de communication (sans négliger les techniques marketing). Les techniciens des services publics qui sont au contact quotidien de la population pourraient ainsi devenir un relais des habitants auprès de la CCSPL.

Des **moyens indirects** ont aussi un rôle à jouer : information et sélection des participants en amont, l'affirmation de la volonté des élus, la sensibilisation du tissu associatif et l'activation du débat citoyen. Le recueil des besoins des populations en amont, par des enquêtes, permettrait aussi de mieux coller à la demande et d'enclencher de nouvelles motivations du côté des participants potentiels.

Les élus insistent particulièrement sur les efforts à faire pour toucher la population des quartiers défavorisés.

Enfin, construire une culture de la concertation nécessite une pratique suivie et une transparence totale de la démarche pour les habitants. Il faut donc dans un premier temps **informer davantage, notamment en phase projet, et clarifier encore le cadre de la participation** ; il faut ensuite **communiquer sur les suites données à la concertation**, sur la façon dont sont intégrées les remarques des citoyens, et rendre visible la démarche pour le plus grand nombre (en recourant à l'événementiel pour marquer la fin d'un événement par exemple).

Créer des passerelles entre les différentes instances de concertation (proposition partagée par les élus et les représentants d'habitants) permettrait de mieux sensibiliser les citoyens aux enjeux d'agglomération et leur donnerait une meilleure visibilité de l'institution.

Afficher la dimension pédagogique de la participation et former les citoyens

Les élus le rappellent explicitement, et les autres acteurs l'ont intégré : la communauté urbaine s'est engagée dans un processus de participation qu'il faut aborder comme **une démarche pédagogique où l'on apprend à exposer un point de vue, à découvrir la variété des avis et pratiques contradictoires** et qui doit aboutir à un dénominateur commun, reflet de la diversité des populations concernées. Cette conception n'est pas nécessairement entendue par les citoyens qui vivent mal que leur avis soit écarté ou réduit à une expression plus globale. D'ailleurs, tous les acteurs interrogés présentent la formation des citoyens comme un moyen essentiel pour faire avancer la participation.

⁸ Et non, comme le précisent plusieurs membres du Conseil de Développement en accroissant encore le nombre des inscrits dans les instances et groupes de travail.

Les représentants de la société civile et techniciens demandent une **formation des citoyens aux questions techniques et à l'ingénierie du projet**. Les élus proposent de **soutenir les démarches visant à former les citoyens aux dimensions et modalités de l'action publique** portées par des structures extérieures à l'institution (une université des citoyens, des formes à imaginer pour toucher les habitants des quartiers en politique de la ville). Il s'agit aussi de **favoriser la prise de parole des citoyens** qui s'avère peu évidente dans les cadres institutionnalisés, dans l'espoir que la formation au débat permette aux citoyens d'intégrer les démarches de concertation dans l'optique de travailler sur le bien commun.

Quelques personnes suggèrent d'utiliser les cadres existants, en intervenant auprès des conseils de quartiers et en mobilisant l'école, dès la maternelle et jusqu'au lycée pour promouvoir la formation de citoyens aptes à penser collectivement leur ville ; d'autres cadres peut-être moins liés à l'Etat, pourraient aussi être mobilisés.

Afin de favoriser la compréhension mutuelle, les représentants de l'institution, tout comme les citoyens, estiment donc que les citoyens doivent faire le pas de s'intégrer aux codes de l'institution. L'effort est en partie partagé par les chargés de communication, techniciens et concepteurs qui tendent à simplifier leur langage technique et à élaborer des supports plus accessibles au grand public.

3.5.2 Apporter un soutien aux professionnels

Les démarches participatives qui exigent du temps et un lourd investissement reposent en grande partie sur le bon vouloir des professionnels (chefs de projet, chargés de communication et de concertation et médiateurs et concepteurs) sans qu'ils en soient valorisés pour autant.

Valoriser les professionnels en interne et réduire leur charge de travail

En interne, les agents de la collectivité (techniciens et chargés de communication) se questionnent parfois sur la reconnaissance de leur travail par la hiérarchie et sur les solutions d'ordre institutionnel qui pourraient soutenir leur investissement dans la politique de participation. Trois pistes émergent :

- **une valorisation salariale et une inscription dans la fiche de poste⁹,**
- une réduction des plans de charge,
- **un appui de la hiérarchie en mode projet.**

Ce dernier point recouvre différentes actions par lesquelles la hiérarchie pourrait décharger les agents d'une part de leur travail administratif ou logistique : centraliser les outils (pour l'établissement des listings...), alléger les démarches logistiques (marchés à bons de commande pour location de matériel, contrat cadres facilitant la mobilisation d'un médiateur), rechercher les mobilisations les plus

⁹ Proposition émise par les techniciens et chargés de communication que l'on peut rapprocher de la volonté des élus de financer la participation.

adaptées au type de concertation retenu (sans oublier les forums internet pour le suivi des groupes de travail des instances de participation¹⁰).

Les chefs de projet proposent de favoriser l'information afin de limiter le nombre d'opérations de concertation confiées à un technicien. Par ailleurs, en dehors du temps du projet, ils ont besoin d'un soutien qui pourrait passer par un accès facilité à des personnes ressources (dans quelle mesure la mission concertation répond-elle à ce besoin ?) et à une formation à la prise de parole en publique ou à la communication interpersonnelle.

Positionner le chef de projet en tant que leader, la concertation en tant que moyen de faire aboutir le projet

La multiplicité des acteurs, les différents niveaux de décision, et la confrontation directe avec les citoyens exigent un positionnement clair de chacun, qui résulte pour l'instant des personnalités des uns et des autres et s'ajuste au cas par cas. Si la pratique de la concertation viendra sans doute à bout de cet obstacle, la communauté urbaine peut aider en positionnant clairement ses acteurs propres.

Pourra-t-on faire l'économie d'une **clarification des tâches entre le chef de projet et la direction communication** ? Si le duo chef de projet et chargé de communication semble bien fonctionner, la diversité des collaborations qui est ressortie du séminaire des chargés de communication donne un relief intéressant à un témoignage particulier, insistant sur la nécessité de donner un vrai leadership au chef de projet pour mener son projet dans l'intérêt de tous. Les chargés de communication sont à son service. Ce témoignage alerte sur l'organisation de la conduite de projet du Grand Lyon, avec un chef de projet et un chef d'opération qui ne permettrait pas d'affirmer le chef de projet, tout en étant source d'opposition entre les services.

Par ailleurs, une stratégie complémentaire vise à **affirmer davantage le chef de projet par rapport au concepteur** en le positionnant en amont de la concertation comme interlocuteur direct des habitants lors de la phase de programmation.

Engager les modifications réglementaires indispensables pour faciliter l'intégration de la participation dans les contrats de maîtres d'œuvre et médiateurs

Les professionnels partenaires de la communauté urbaine vivent eux aussi une surcharge de travail importante lorsqu'ils contribuent à la concertation : révision du projet pour les concepteurs, transcriptions et multiplication des compte-rendu pour les médiateurs. Une solution pour favoriser leur engagement consisterait à **évaluer la surcharge** que représentent les nouvelles compétences à acquérir et tâches à accomplir pour **faire apparaître de façon détaillée le poids de la concertation dans les contrats des maîtres d'œuvre**. C'est encore une façon de valoriser ceux qui s'investissent

¹⁰ Cette proposition élaborée dans le cadre du Conseil de Développement est destinée à éviter le passage trop de temps en réunion quand chacun peut apporter au débat de façon plus posée. Toutefois, elle est forcément sélective et pas toujours appliquée au besoin d'échange.

dans ce domaine. La collectivité pourrait également **changer les règles des contrats** pour faciliter par exemple la prolongation de contrats.

3.5.3 Renforcer la démarche

Plusieurs moyens de consolider la politique de participation sont proposés : il peut s'agir de mesures d'amélioration de l'existant, du financement de la participation mais aussi de créer des conditions d'une meilleure connaissance des expériences déjà conduites.

Financer la participation

Tous les acteurs, y compris les élus, s'accordent sur la prise en charge financière de la participation afin de répondre aux besoins en termes de logistique et de budget. Le temps passé, les procédures et outils nécessaires des concepteurs doivent être évalués de façon à intégrer le coût de la concertation à l'enveloppe du projet, en amont. Les techniciens et chargés de communication soulignent l'importance qu'il y a à consacrer un budget qui apparaît modeste au regard du budget total mais qui est essentiel pour faciliter la compréhension du public (en particulier par le recours au 3D) et permet de gagner un temps précieux.

Capitaliser l'expérience acquise et la diffuser au sein d'un réseau d'acteurs

Arrivé à un certain stade d'avancement, la politique de participation réunit un ensemble d'expériences variées, toutes spécifiques à un projet et un lieu donné ; leur capitalisation doit être entreprise au sein de la mission concertation afin de mettre en avant certains invariants indispensables à l'analyse de ce qui fonctionne ou simplement aux échanges entre acteurs.

La centralisation de l'information doit aller de pair avec la mutualisation des moyens au sein de la mission concertation et doit servir à mettre en place des outils d'évaluation des résultats de la concertation, en collaboration avec la recherche scientifique.

La constitution d'un réseau d'acteurs de la participation est appelée par plusieurs acteurs afin de répondre à la forte demande d'échange d'expériences, tant du côté des techniciens que des élus.

Clarifier le processus et le cadre de la concertation, rendre les dispositifs plus visibles et plus perméables

Gagner en lisibilité de l'action publique suppose un affichage clair du processus et des différents dispositifs de participation. Le choix de la transparence implique avant tout de bien dissocier information et participation comme l'ont répété élus et techniciens et de rechercher pour chaque cas la meilleure solution (information ou concertation) et le meilleur moment pour concerter, même si tout semble plaider en faveur d'une extension du champ de la concertation : en amont des projets (dans la programmation et l'évaluation des besoins) et en aval (dans la phase d'exécution, avec les comités de suivi participatif par exemple).

La proposition des élus d'élargir la participation à des enjeux d'agglomération et à d'autres compétences que l'urbain, c'est-à-dire des champs déjà couverts par la concertation dans les instances stratégiques, rend compte de l'urgence qu'il y a à articuler les différentes échelles de concertation (conseil de développement et conseil de quartier par exemple). Car si au sein même de l'institution, la lisibilité de l'action est limitée¹¹, on peut estimer qu'elle l'est davantage encore aux yeux du grand public.

Expérimenter la co-production et prendre en compte les initiatives citoyennes

Il existe une certaine convergence dans la maturation du processus puisqu'au moment où les élus se disent prêts à ouvrir des espaces de co-production, voire des budgets participatifs qu'ils considèrent comme des outils à tester pour redonner chair à la concertation et confiance à la population, les représentants de la société civile demandent que soient recensées les capacités d'initiative des citoyens afin que les élus se les approprient.

Enfin, une autre manière de considérer la pérennisation de la démarche est tout à fait intéressante bien qu'elle n'ait été soumise que par un concepteur : il s'agit d'inscrire la participation dans une démarche plus régulière dans le temps et non soumise à des instants particuliers afin de rapprocher de façon effective les citoyens des leurs élus et techniciens à l'occasion de moments variés, y compris hors de cadres de la concertation, dans le cadre de ballades urbaines notamment.

¹¹ Au delà de l'offre de participation, le bilan de la participation a conduit certains élus à critiquer l'opacité du fonctionnement et les règles internes de gouvernance de l'institution.

4. RECOMMANDATIONS POUR LA COMMUNAUTÉ URBAINE

Durant ce mandat un grand pas a été franchi, qui permet aujourd'hui d'observer le chemin parcouru, les acquis reconnus, les freins identifiés et les pistes d'amélioration qu'ils exigent selon les acteurs de la participation interrogés. Dès lors, soit la communauté urbaine poursuit sur le mode de fonctionnement actuel, courant le risque d'user les professionnels et d'ignorer ou de décevoir des pans entiers de citoyens, soit elle se donne véritablement les moyens d'avancer significativement et de démultiplier les efforts entrepris dans la promotion de la participation citoyenne.

Pour réunir les conditions d'un changement de cap décisif, il nous semble d'abord essentiel de viser l'amélioration de la qualité du dialogue entre les citoyens et l'institution. La qualité des relations qu'ils entretiennent avec l'institution (donc avec le pouvoir) ne se décrète pas et se construit dans la durée, par la prise en compte des messages qu'ils adressent à l'institution. Les 3 premières propositions concernent donc le rapport au citoyen et sont formulées dans le but de conduire une politique de la reconnaissance des citoyens¹².

Les préconisations suivantes sont dirigées sur les possibilités d'intervention de la communauté urbaine en direction de ses services, pour favoriser en interne, le développement d'une démarche déjà très institutionnalisée et professionnalisée.

4.1 Diversifier les outils d'écoute

La communauté urbaine doit se mettre en capacité de faire remonter des avis de citoyens sur des questions variées, touchant tant à la gestion de proximité qu'à la réflexion prospective. Elle doit pour cela évoluer en mobilisant de nouveaux outils qui ont déjà fait leur preuves (type panels, conférences de citoyens etc.) et en innovant avec de nouveaux formats permettant de diversifier les participants.

4.2 Se donner les moyens d'améliorer la représentation de la population : aller vers les « sans voix »

Tous les acteurs de la concertation conviennent que ceux qui accèdent aux outils de participation tels qu'ils existent actuellement sont loin de représenter la diversité de la population. Les jeunes, les femmes, les personnes d'origine immigrée, les exclus, et dans une moindre mesure, les actifs, sont sous représentés alors que les personnes âgées et les « professionnels » habitants sont surreprésentés.

¹² Nathalie Lauriac et Hervé Paris : « Une politique de la reconnaissance », in La participation des citoyens, promesse de développement, *Economie & Humanisme*, n°382, octobre 2007.

Il s'agit d'un choix politique déterminant : qui veut-on écouter ? Admet-on les limites introduites par une participation basée uniquement sur le volontariat et donnant l'accès au débat à ceux qui disposent d'un certain capital social et culturel (les mêmes qui s'expriment souvent par la voie de la démocratie représentative) ? Ou alors, dans le nouveau rapport politique que la participation vise à introduire entre les décideurs et les citoyens, estime-t-on qu'il y a là une occasion à saisir pour intégrer les sans voix au débat sur les enjeux de notre société ?

En effet, dans les rapports traditionnels des citoyens aux services publics ou à l'offre institutionnelle, « les individus sont objets de procédures et de dispositifs, leur demande est requalifiée en fonction de l'offre institutionnelle, leurs problèmes traduits dans le langage de l'institution... et le collectif est évité ». Dès lors il n'est guère étonnant que la parole ordinairement niée, la capacité à être acteur souvent disqualifiée et les collectifs absents ne poussent guère les citoyens, surtout les moins instruits, à franchir les portes des instances de participation. « Pour participer, encore faut-il être reconnu comme un participant légitime, en capacité de comprendre des projets et des enjeux, d'exprimer une parole, de débattre avec d'autres et de contribuer par là à un processus de travail collectif sur les affaires publiques »¹³.

Il y a donc une exclusion de fait et une exclusion volontaire d'une large frange de la population qui ne dispose pas de l'aisance indispensable et ne se sent pas autorisée à prendre part aux échanges dont ils ne possèdent pas les codes. Si la recherche de la représentativité n'est pas forcément souhaitable car elle risque d'avoir comme effet pervers d'enfermer chacun dans sa catégorie sociale et de renforcer la tendance à la segmentation du débat public en instances de pairs qui se parlent entre eux¹⁴, la solution doit porter sur la **recherche de dispositifs qui rendent la participation attractive** pour ces personnes.

Cela implique de modifier profondément la démarche traditionnelle pour aller à la rencontre de ces publics en « sortant l'exercice de la démocratie du huis clos de l'institution »¹⁵. C'est une véritable **révolution des modes de faire, d'écouter, de communiquer qu'il faut entreprendre et un défi auquel les agents doivent être préparés.**

- L'offre de participation, jugée parfois trop technique ou anecdotique doit se rapprocher des préoccupations des citoyens : elle pourrait s'inspirer des demandes des citoyens recueillies en amont¹⁶ ;
- Le format classique des réunions doit être revu : les horaires adaptés au public visé (comment mobiliser les femmes qui ont charge de famille en soirée ?), les lieux variés (en se rapprochant des lieux de vie, des espaces publics...), l'agencement des salles et la

¹³ Nathalie Lauriac et Hervé Paris, *op. cit.*

¹⁴ Conseil des enfants, des sages, des aînés... cf. Judith Ferrando Y Puig : « Elargir la participation citoyenne, un défi à relever ? », in *Territoires*, Novembre 2007.

¹⁵ Comme le montrent les enseignements tirés de la recherche-action des associations FAC et Adels pour comprendre et réduire l'exclusion dans les différents dispositifs de participation, cf. Jean-Luc Cipièrre et François Hannyoy : « Sortir la participation de son huis clos », in *Territoires*, Novembre 2007.

¹⁶ Par exemple en s'inspirant des diagnostics de quartiers réalisés par les citoyens pour définir les besoins auxquels doivent répondre les centres sociaux (démarche CAF).

scénographie soignés (afin d'éviter la mise en scène des rapports de pouvoir qui favorisent l'affrontement)... ;

- L'expertise populaire doit pouvoir être reconnue à travers d'autres modes de communication que ceux de l'institution et notamment à travers un langage décodé ou des expressions selon d'autres formats : radio, vidéo... ;
- Les corps intermédiaires doivent être rappelés à leurs responsabilités de représentants de la société civile et se rapprocher eux aussi des citoyens silencieux pour les amener à formuler leurs besoins.

Enfin, les démarches de participation devraient s'inscrire dans une pratique permanente et non comme des instants singuliers. Cela permettrait d'une part d'arriver à une plus grande proximité avec les élus et les agents y compris en dehors des temps de concertation et d'autre part, d'évoluer vers l'idée du forum où se forge le projet commun porté par le plus grand nombre. Pour évoluer dans ce sens, il faut favoriser l'expression des citoyens à travers divers canaux.

Par ailleurs, l'implication des habitants qui consacrent du temps et un investissement personnel à ces démarches devrait être valorisée. Si dans notre pays l'indemnisation des participants n'est pas encore courante (ce qui permet ailleurs de motiver les catégories sociales défavorisées), leur apport doit au minimum être valorisé par un affichage transparent des résultats de concertation.

4.3 Former les citoyens à l'action et au débat public en favorisant les divers canaux de formation citoyenne

Si les citoyens hésitent à s'investir dans les processus de participation, s'ils éprouvent des difficultés à adopter les codes de l'institution, si la participation citoyenne exige un haut niveau d'information notamment sur les modalités de l'action publique, c'est aussi parce que les citoyens se sont éloignés de la chose publique, de l'engagement et du débat d'idée.

Il faut donc contribuer à **rebâtir un espace de dialogue, réapprendre à parler, à participer, à être reconnu comme une personne avec une voix différente mais appartenant à un collectif** ; il faut revenir à la construction collective du débat public, et pour cela, se réapproprier l'agora.

La condition essentielle pour réussir cette révolution des modes de faire dans une société d'individus qui ne sont plus encadrés par les partis, le religieux ou les cadres de l'éducation populaire, est bien **d'aider à l'animation du débat citoyen et à la construction collective des idées là où elles font le plus défaut et surtout hors de l'institution**. En effet, l'institutionnalisation des procédures de participation ne tend-elle pas à étouffer la mobilisation de la société civile ? Les risques d'instrumentalisation inhérents aux processus participatifs sont bien saisis par les citoyens qui hésitent à répondre à l'injonction de participer, au risque de faire le jeu des institutions.

Comme le soulignent les élus, il faut donc **externaliser les espaces de débat** de diverses manières :

- **en soutenant les corps intermédiaires** (associations, etc.) **et les initiatives citoyennes** qui font exister des lieux de prise de parole ou des temps de débat hors des cadres institutionnels,

- **en promouvant les lieux de mobilisation et de formation alternatifs afin d'encourager l'engagement citoyen** : les élus ont par exemple imaginé une université populaire qui formerait les citoyens à l'action publique et proposent de trouver la forme la mieux adaptée pour décliner la transmission de ce savoir dans les quartiers populaires.

Il s'agit bien, sans se caler sur des formats trop classiques de formation (qui parleraient peu aux personnes les plus éloignées de la participation) et en intégrant les nouveaux outils et média, de cibler non seulement la **compréhension des grands enjeux collectifs de notre temps** mais aussi de **faciliter l'expression de chacun dans un collectif et la capacité collective à concilier des positions contradictoires**. Cette expérience préalable préparerait les citoyens à la méthode de concertation du Grand Lyon qui consiste faire peser aux habitants les avantages et inconvénients de chaque solution plutôt qu'à solliciter leur choix sur telle ou telle solution, à éclairer sur la diversité des points de vue et des sensibilités et favoriser l'écoute réciproque¹⁷.

On peut attendre d'une pratique régulière du débat qu'elle offre les moyens, le moment de la concertation venu, de résoudre les tensions entre intérêts particuliers et intérêt général. Mais deux conditions restent à remplir : que l'institution reconnaisse la capacité des citoyens à formuler collectivement une vision du bien commun, et que les participants trouvent un intérêt à fabriquer ensemble le bien commun. Cela exige que l'institution soit aussi prête à entendre les revendications de ces citoyens, dont les plus démunis se trouvent dans des situations matérielles qui ne les poussent pas toujours à se préoccuper ne serait-ce que de leur cadre de vie. De plus, si l'intérêt personnel à agir sur son cadre de vie et les préoccupations de proximité attirent en premier lieu les participants¹⁸, il ne les conduit pas nécessairement à réfléchir à des questions plus larges de société et à orienter leur participation vers la construction d'un bien commun à l'échelle des enjeux d'agglomération. Adopter cette démarche suppose qu'ils y trouvent un intérêt direct, en se sentant partie prenante de cette société et interdépendants.

D'où la nécessité de confier la tâche de mobilisation et de formation des citoyens à des structures déjà repérées à l'échelle locale ou émanant du quartier. En effet, l'objectif de formation des citoyens doit s'articuler avec un soutien actif aux initiatives qui renforcent le tissu social, car sa densité est un facteur clé du succès de la participation. Par ailleurs, **l'articulation des échelles entre instances de participation locales** (conseils de quartiers) **et communautaires** (axées sur la stratégie d'agglomération) s'avère déterminante pour amener les citoyens à faire entendre leur voix sur les

¹⁷ Pour lutter contre la propension à vouloir défendre sa position plus qu'à venir chercher des éléments permettant de mûrir sa propre connaissance des différentes options et qui débouche souvent sur des réunions défouloir improductives.

enjeux d'agglomération et éviter de limiter la démocratie participative aux questions de proximité (ce qui la viderait de son sens) ; elle doit permettre aux citoyens des deux types d'instance de se rencontrer sur des objectifs communs.

5.4 Rendre des comptes et communiquer sur les résultats de la participation pour répondre au besoin des citoyens

La démocratie participative appelle à une grande rigueur des méthodes puisque sa légitimité, tant à l'égard de la démocratie représentative que des citoyens, résulte de la qualité des processus mis en œuvre. La demande citoyenne est d'ailleurs très forte : comment les résultats des travaux de concertation sont-ils appropriés par les élus ? Dans quelle mesure influent-ils sur les choix ?

Pour favoriser la participation des citoyens aux processus d'élaboration des politiques publiques et des projets urbains, il faut être en mesure de poursuivre la relation avec eux jusque dans la présentation des résultats de la concertation. C'est parfois déjà réalisé en partie, mais presque tous les acteurs, et en particulier certains représentants de la société civile, formulent une réelle exigence dans ce domaine.

Cette requête correspond au **besoin d'être certain que l'on s'investit, que l'on donne du temps pour être entendu** et non pas pour jouer le jeu de l'institution. Elle rend compte d'un enjeu fondamental : la légitimité même de tout processus de participation dépend directement de la transparence avec laquelle il est conduit. **Il y va donc de la légitimité du processus de participation aux yeux des citoyens.** En effet, ce processus sous-tend un nouveau rapport des citoyens au politique et aux élus qui passe également par le tissage d'une relation de confiance avec les services techniques et communication de l'institution. « Rendre des comptes » est le meilleur moyen de (re)conquérir cette confiance et d'éviter que la concertation ne produise les effets inverses de ceux qui étaient recherchés (en décevant les citoyens par exemple, ce qui suscite inévitablement une méfiance accrue à l'égard de l'institution).

La restitution des résultats de la concertation au public concerté doit être faite sans craindre de montrer les avancées et les limites dans la prise en compte de leurs propositions, en partant du principe que la pédagogie de la participation enseigne aux citoyens à comprendre les contraintes dont résultent les choix.

5.5 Capitaliser les expériences, évaluer les processus et animer un réseau d'acteurs

¹⁸ A l'exception des « professionnels de la participation », surreprésentés dans les instances de concertation, et qui proclament leur envie d'être utile à la collectivité.

Durant ce dernier mandat, le Grand Lyon a contribué à forger une multitude d'expériences, chacune spécifique à un site et un problème donné. La capitalisation de ces expériences s'est imposée aux agents et élus de la communauté, non pas pour généraliser mais pour **tirer les leçons d'opérations extrêmement diverses afin que l'expérience acquise sur chacune des opérations puisse nourrir les opérations à venir.**

L'opération de capitalisation, confiée à la mission concertation, supposerait de générer du savoir à partir d'expériences pratiques, par exemple : rassembler des éléments de méthode, partager des savoir-faire (en décortiquant collectivement une expérience), construire un référentiel servant de base à une méthode d'évaluation des processus de participation. Cette capitalisation peut aussi devenir un prétexte au développement d'un réseau d'acteurs de la participation et alimenter le travail d'animation du réseau.

Le réseau pourrait d'abord **rapprocher les acteurs de l'agglomération** comme ils en expriment le besoin et favoriserait les échanges entre communes plus ou moins avancées ; mais il doit être voué à **rejoindre ceux qui existent déjà à l'échelle régionale et nationale** pour contribuer et se nourrir d'une dynamique plus large. Dans son rôle de mutualisation de l'information, la mission concertation doit aussi organiser les outils de veille pour informer les agents des dernières évolutions en matière de démocratie participative. L'utilisation de l'internet doit permettre de mener les débats, de promouvoir les avancées collectives.

Enfin, la mise en place des **moyens nécessaires à la construction d'outils d'évaluation des processus de participation** réclamés tant par les agents de la collectivité que par les habitants nous paraît être une mesure essentielle à envisager au plus tôt. La difficulté de l'exercice impose que ces outils soient fondés pour partie sur la base des principes généraux qui ressortent de la base d'expérience, et d'autre part sur les apports spécifiques d'équipes de chercheurs spécialistes de la question. **La méthode d'évaluation qui sera retenue doit prévoir, elle aussi, d'inclure à un moment donné la participation des citoyens** ; en effet, c'est en intégrant les participants à ce processus d'évaluation impartiale des résultats que l'institution sera en mesure d'exercer toute la transparence indispensable à l'exercice de la participation et véritablement à même d'inverser le potentiel de confiance des citoyens envers l'institution. Enfin et surtout, l'évaluation des processus participatifs, permettant de mesurer l'intégration ou non des apports des citoyens doit permettre de **communiquer largement les résultats des évaluations aux citoyens.**

5.6 Promouvoir la transformation des cultures et des institutions qu'appelle la démocratie participative : oser expérimenter la co-production

Conduire un changement culturel et une transformation des fonctionnements administratifs et institutionnels demande beaucoup de temps et nécessite de lever les réticences, voire les résistances au sein des appareils institutionnels.

La participation des citoyens peut être limitée à leur consultation avant la mise en œuvre d'un projet ; elle peut aussi s'étendre en amont (budget) et en aval (suivi, évaluation). Les différents acteurs rencontrés mettent en avant tout l'intérêt qu'il y a à démarrer plus en amont, et à prolonger cette concertation durant la phase d'exécution (ateliers de suivi) et les habitants signalent leur envie d'aller au-delà des limites que leur impose l'institution.

L'avancée acquise par la communauté urbaine de Lyon durant ce mandat constitue un atout indéniable. Le champ à investir a été défriché, les limites de la concertation ont été testées, **les différents acteurs ont commencé à prendre confiance** : en particulier les élus, désormais prêts à franchir un pas vers la co-production, mais aussi les techniciens qui souhaitent intégrer la participation dès la phase de programmation stratégique, et les concepteurs, décidés à partager les projets avec les habitants. Ces perspectives recoupent les **attentes fortes exprimées par les citoyens d'être davantage impliqués dans le processus de décision**. Or, ces attentes se heurtent parfois à la limite actuelle de la participation (consultation-délibération) qui exclut d'emblée les citoyens de la gestion des contradictions. Le résultat est à l'opposé de l'objectif initial : les citoyens qui ont le sentiment d'être consultés à la marge s'estiment floués et préfèrent rester en marge du processus.

Si l'expérimentation permet d'elle-même de lever bien des verrous (comme l'ont affirmé élus et agents du Grand Lyon), l'institution pourrait **s'appuyer sur le rôle moteur des élus impliqués dans la participation, et sur les communes de l'agglomération déjà très avancées**, pour expérimenter des formes plus poussées de participation citoyenne : **repérage des initiatives citoyennes et co-production** (avec les divers acteurs, citoyens non organisés mais aussi acteurs sociaux ou économiques du territoire...). En lien avec les expériences conduites dans les communes de l'agglomération mais aussi dans d'autres intercommunalités, l'objectif de **co-décision** pourrait aussi être fixé dans le cadre d'une expérimentation très cadrée, par exemple sur le mode des enveloppes de quartiers qui engagent la responsabilité de choix des citoyens.

Ces efforts pourraient alors contribuer à faire bouger les lignes et à donner ainsi des gages aux citoyens d'une réelle volonté de participer à l'élaboration de la décision et continuer à promouvoir la participation citoyenne dans l'ensemble de l'agglomération.

5.7 En interne, se donner les moyens matériels et organisationnels pour avancer

5.7.1 Financer la participation et allouer les crédits nécessaires à la valorisation de la participation pour les professionnels

La participation peut-elle reposer sur la bonne volonté des services et des partenaires (maîtres d'œuvres, participants bénévoles) sans courir le risque de s'essouffler ? Les professionnels répondraient clairement non.

Les freins sont plus ou moins difficiles à lever. Certains exigent avant tout un choix politique : **reconnaître la fonction accomplie** dans la fiche de poste des techniciens et chargés de communication en interne, dans les contrats de maîtrise d'œuvre d'autre part, et **valoriser le temps supplémentaire passé** aideraient à résoudre un problème majeur lié à la professionnalisation de la participation (divers outils seraient alors à étudier, par ex. les crédits heures...).

Par ailleurs, **le chiffrage de la concertation et l'intégration de son montant dans l'enveloppe du projet** deviennent indispensables si l'on veut qu'elle réponde aux enjeux actuels, notamment au niveau d'exigence des citoyens en matière **d'information** (avec les outils de représentation adaptés).

5.7.2 Rendre plus visible et plus opérationnelle la mission concertation

Une mission plus offensive dans sa promotion de la participation auprès des communes et qui affirme et communique plus largement sur son offre de services, y compris en interne (à l'instar du bureau des temps).

Une mission qui soutienne les professionnels :

- aide au calage des différents professionnels les uns par rapport aux autres en affirmant la position du chef de projet
- apporte un soutien personnalisé aux chefs de projets en mode projet
- centralise les méthodes et outils permettant de décharger les professionnels des tâches logistiques
- informe les élus des avancées communautaires en matière de participation (méthodes, technique de projet...)

Une mission qui soutienne et anime un réseau d'acteurs impliqués dans la démocratie participative, à l'échelle du périmètre du Grand Lyon pour commencer.

Une mission concertation qui articule les politiques de participation et de développement durable du Grand Lyon.

CONCLUSION

Six années de pratique de la participation citoyenne au Grand Lyon auront suffi, dans la droite ligne de la Charte de la participation, à faire émerger un nouveau mode de fonctionnement, qui engage de façon irréversible les citoyens à s'exprimer sur les politiques publiques et projets urbains, et au-delà, à se les approprier.

Les efforts accomplis et des avancées enregistrées permettent de constater les premiers apports de la participation citoyenne, notamment pour rendre plus visible l'action de la communauté urbaine ou pour favoriser l'adaptation des projets aux besoins des citoyens et leur meilleure appropriation, mais aussi et surtout, pour renouveler le rapport des citoyens au politique. Les résultats obtenus sont encourageants, notamment en ce qu'ils montrent la lucidité des divers acteurs et leur volonté d'améliorer les dispositifs et processus de participation, au delà de leur nécessaire maturation, pour répondre à l'ampleur des transformations culturelles en jeu.

Aussi, les premiers jalons posés durant ce mandat doivent déboucher sur de nouvelles ambitions, en franchissant une étape significative. « La démocratie participative suppose d'abandonner la définition traditionnelle du politique en termes de savoir et de pouvoir, au profit d'une vision en terme de vivre et d'agir ensemble »¹⁹. Adhérer à cette vision nécessite d'adopter une attitude constructive, capable d'apprendre des avancées comme des problèmes rencontrés, et de forger, sur la base de cette connaissance, une stratégie d'action. C'est le travail qui a été amorcé par ce bilan et permet de dégager de grands axes de progression pour relever dans la durée les défis que la charte avait déjà identifiés : lisibilité de l'action de l'institution, efficacité des politiques publiques, convivialité.

L'apport essentiel de ce bilan est bien de se baser sur la parole des différents acteurs de la participation, dans un esprit similaire à celui de la politique de participation conduite par le Grand Lyon : celui d'un processus d'apprentissage collectif d'une nouvelle manière de faire ensemble. Il ne doit pas se limiter à une vision statique à un moment donné, mais devrait pouvoir évoluer à partir d'échanges répétés et multiformes entre des acteurs qui ont vocation à se retrouver dans un réseau des acteurs de la participation pour parfaire, au fur et à mesure de leur expérience, l'identification des besoins, le rodage des méthodes, l'adaptation de l'information aux besoins, l'intégration de nouveaux citoyens aux processus, le calage des acteurs les uns par rapport aux autres, etc.

C'est en poursuivant les efforts en ce sens, en favorisant l'appropriation de la dimension participative par ses acteurs, et en particulier par les élus, que pourra avancer une conception partagée de faire la ville ensemble, dans une légitimité renouvelée de chacun.

¹⁹ Antoine Bevort, « Ancienneté et universalité de la démocratie participative », in *Economie et Humanisme*, n°382.

ANNEXE : DES APPORTS DIFFÉRENCIÉS PAR COLLÈGE D'ACTEUR

Que nous disent les principaux acteurs de la participation sur leurs propres pratiques et leur manière de voir les succès et revers de la participation ? Leur perception est-elle spécifique selon qu'ils sont impliqués de façon professionnelle, politique ou citoyenne ?

Le questionnement de chaque groupe d'acteurs sur la façon dont il met en œuvre cette politique de participation du fait même de son rôle dans le processus a permis de récolter des avis personnels (via les questionnaires) et de les confronter les uns aux autres lors des séminaires. Ces échanges permettent de dégager des orientations communes aux catégories d'acteurs dans leur façon de considérer la participation, ses apports et ses enjeux, mais aussi les obstacles auxquels elle est confrontée. Ils montrent également les voies d'amélioration que proposent les praticiens de la participation.

La place allouée ici aux dissensus entre chaque collège d'acteur est faible, traduisant assez fidèlement le consensus quasi-généralisé exprimé lors des séminaires. Toutefois, lorsqu'un avis n'est exprimé que par une partie des témoins présents, nous l'avons signalé (« certains... »). Plus rarement, nous rendons compte d'un débat qui a agité l'assemblée, mais qui témoigne le plus souvent d'une différence de positionnement que d'avis très opposés.

1. Les techniciens de la collectivité en première ligne

Le séminaire du 22 juin 2007 a rassemblé un grand nombre de chefs de projet du Grand Lyon et de certaines communes de l'agglomération, tous très avides d'échanger sur cette question. Ce n'est pas surprenant puisque c'est sur eux que repose en grande partie la décision de mettre en œuvre, puis de définir une stratégie de concertation et enfin de conduire le processus participatif. Le vice-président à la participation citoyenne avait fait le pari de confier aux techniciens la mise en pratique de cette forme de « révolution » de l'action publique. Elle a porté ses fruits : c'est en expérimentant la participation citoyenne que les techniciens ont réussi à rendre possible cette évolution, en impliquant à leur suite les autres acteurs et en parvenant à réduire les réticences potentielles d'autres acteurs.

1.1 Des pratiques professionnelles transformées, un investissement personnel insuffisamment reconnu, mais un apport essentiel pour l'action publique

La concertation a profondément **modifié leurs pratiques professionnelles** (exigence accrue, respect des délais, travail en mode projet, nouvelles méthodes...), parfois **déstabilisé en partie leurs savoir-faire** en introduisant davantage de complexité dans le projet²⁰ ? Elle nécessite aussi

²⁰ L'exigence des participants leur impose des efforts en terme d'approfondissement pour arriver à une connaissance parfaite du projet et nécessite, dans le cas d'un projet urbain, de décomposer le projet pour le reconstruire avec les habitants.

d'acquérir de **nouvelles compétences** (sens de l'écoute, pédagogie, communication²¹) qui mériteraient d'être renforcées par un soutien au chef de projet.

La participation a **accru leur charge de travail** (aspects techniques, temps passé en soirée...) sans qu'ils obtiennent une revalorisation de leur fonction, avec les incidences psychologiques et des frustrations générées. La manière d'exercer la concertation suppose un très fort **investissement personnel** des chefs de projet sur qui elle repose en grande partie, à tel point qu'elle relève, selon plusieurs personnes présentes, du **militantisme** dans la manière dont elle est mise en pratique et dans la motivation qu'elle suppose. Pour d'autres, il convient d'éviter cette posture de militantisme pour construire une évolution de la pratique qui prenne pleinement en compte ces transformations du métier.

Les réunions avec le public constituent une **expérience personnelle forte** pour le chef de projet confronté à l'agressivité du public dans ses attaques directes envers l'élu ou le technicien (que la scénographie même de la réunion contribue souvent à développer).

Les techniciens n'ont été **rassurés par rapport à leurs appréhensions initiales que dans une certaine mesure** : selon les cas, il s'avère que la concertation :

- fait davantage ressortir une somme d'intérêts particuliers que l'intérêt général
- que le portage politique est parfois insuffisant alors qu'il constitue un pré-requis pour la définition de la marge de négociation.

L'intérêt de la participation est évident en termes d'enrichissement de l'action publique (adaptation aux besoins de la population, appropriation des projets) et de **lisibilité** de cette action pour la population, mais aussi en termes **d'appropriation** des projets et des politiques publiques par les citoyens qui sont de plus en plus formés aux modalités de l'action publique. Selon les techniciens, la concertation devrait être pensée comme une **démarche pédagogique** (ils rejoignent en cela l'une des orientations défendues par le vice-président à la participation citoyenne).

Les acquis sont importants avec, d'un côté, l'institutionnalisation croissante de la démarche et la structuration d'une démarche globale de participation, et de l'autre, les efforts d'information et des progrès en matière de communication grâce au travail du médiateur.

²¹ Afin d'exprimer de façon précise les enjeux d'un projet tout en évitant le jargon technique, ou encore d'avoir des repères en matière de relation interpersonnelle.

1.2 Les freins à lever pour développer la participation citoyenne

Du point de vue des techniciens, les freins sont multiples et d'abord d'ordre technique, politique et temporel.

L'obstacle majeur est lié à l'**organisation interne de la communauté urbaine** : l'**inadéquation des moyens à la charge de travail** (notamment logistique, qui pèserait « entièrement » sur les chargés de projet) et la **lourdeur de l'organisation financière et administrative** de l'institution (par exemple pour la mobilisation d'un médiateur). Si la majorité des agents s'estime soutenue par la **hiérarchie**, plusieurs personnes estiment que celle-ci n'est pas assez à l'écoute des besoins « en mode projet » (besoins logistiques, mais aussi humains en termes de formation, motivation, soutien psychologique) et en terme de gestion de carrière.

Le **positionnement du chef de projet** entre le concepteur, le public et le politique est parfois difficile, tant en amont pour la formalisation du projet (où il faut traduire en mots l'esquisse du concepteur, en prenant en compte les objectifs implicites de l'élu) qu'en phase de concertation. Durant la réunion de concertation, l'on insiste sur la **difficulté qu'ont certains chefs de projet à s'affirmer par rapport au concepteur** et, pour un certain nombre d'agents, sur la **nécessité pour les élus d'assumer leurs responsabilités**, sans abuser du rôle de fusible du médiateur²². Enfin, tous les acteurs publics doivent veiller à présenter un discours cohérent afin d'éviter que l'utilisateur ne s'engouffre dans les contradictions.

L'**articulation de différentes temporalités** est problématique : le calendrier du projet ne coïncide pas avec le temps des participants ni celui des mandats politiques. Les ajustements à trouver relèvent ici d'une nécessaire maturation de la démarche.

La deuxième catégorie d'obstacle concerne directement le **public touché** par la politique de participation : comment atteindre une **diversité réellement représentative** de la population dans son ensemble²³ ? Comment amener les personnes à s'exprimer **au-delà des intérêts particuliers**, sur le terrain du bien public ? Comment veiller à **articuler les différentes échelles des projets** concertés afin d'éviter la prédominance des logiques de proximité qui s'exercent aux dépens des enjeux d'agglomération ?

En outre, la **multiplication des procédures de participation et des obligations légales de concerter engendre un certain flou** pour les citoyens qui impose d'éviter la concertation là où une seule information suffit.

²² En témoignent des expressions telles que « ne plus être exposé au public comme seul représentant de la courly ! », la « solitude du chef de projet »...

²³ Au-delà des publics traditionnellement touchés : personnes âgées, responsables d'association ou de lobby..., les jeunes, les personnes issues de l'immigration et les actifs sont très peu présents.

1.3 Des pistes d'amélioration : entre faciliter l'intervention des chefs de projet et la lisibilité de l'action et renouveler le contact avec les citoyens éloignés

Les chefs de projet proposent de nombreuses pistes de réflexion pour améliorer le fonctionnement de la participation citoyenne ; elles s'organisent autour de 5 gammes de propositions :

Prendre des mesures et créer les outils techniques d'organisation interne pour gérer la surcharge de travail et la maîtrise de nouvelles compétences

- **décharger le chef de projet en terme de logistique** (listings... tâches à partager avec les chargés de communication et concertation) et de **nombre de projets** (besoin d'une évaluation *a posteriori* du temps passé à la concertation sur chaque projet ou selon certains de savoir dire non à son supérieur pour conserver un bon management de projet)
- allouer les **crédits nécessaires aux moyens modernes de communication** (3D) pour aider à la compréhension des habitants
- **offrir un appui au technicien en mode projet** (possibilité d'être conseillé pour la construction d'une stratégie de concertation relative à un projet donné, au-delà des repères donnés par le « guide méthodologique de la concertation dans le projet »).
- **former des techniciens en communication interpersonnelle et psychologie** pour décoder l'agressivité (intégrer cette formation correspondant aux compétences de ce nouveau métier dans les formations initiales).

Faire évoluer les dispositifs pour faciliter les démarches et gagner en lisibilité

- **Mieux discerner et mieux articuler information, communication et concertation**
- Proposer une **chronologie des temps d'information et de concertation**
- **Renforcer l'information** au lieu d'engager systématiquement une démarche de concertation, afin de gagner en clarté pour le public et de **promouvoir des mobilisations différenciées** des acteurs en fonction des types de réunion. Cela permettrait de décharger les élus pour qu'ils se mobilisent dans les réunions de concertation.
- Conclure des **accords-cadres avec les médiateurs** pour alléger les procédures visant à les mobiliser

Intégrer la concertation dès la phase de programmation stratégique en proposant notamment une **co-production des projets** (y compris avec les acteurs économiques).

Clarifier les rôles de chacun de façon à **gagner en cohérence pour le public**, à afficher et maintenir clairement ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas, et à jouer la même partition.

Former les citoyens et innover dans les formes de participation pour toucher de nouveaux publics : aller au devant des gens, communiquer sur le site même, avec des opérations

d'événementiel, faire remonter les informations de la base via les techniciens des services publics, et s'appuyer sur les conseils de quartiers.

En bref : Pour les techniciens, un grand pas a été franchi, qui repose essentiellement sur leur engagement professionnel et personnel. Il s'agit maintenant de faire reconnaître l'évolution du métier par l'institution, à travers une revalorisation de la fonction, et de professionnaliser la participation pour assurer son développement systématique. Pour cela, chacun doit en prendre sa part en interne (élus, agents, hiérarchie) de façon à optimiser le processus en soutenant les chefs de projet, et vis-à-vis du public, en étant plus innovant pour toucher des publics plus distants, en formant les citoyens et en veillant à la cohérence du discours qui leur est adressé.

2. Les chargés de communication et de concertation du Grand Lyon et les médiateurs : le liant de la concertation

Le séminaire du 26 juin 2007 a réuni une dizaine de chargés de communication et de concertation du Grand Lyon et de médiateurs. La présence de deux techniciens de communes en charge de la concertation a permis de confronter en partie leur regard à celui des chargés de communication.

Toutefois, la participation relativement faible des chargés de communication à ce séminaire fait écho à la préoccupation nouvelle que représente pour eux la participation citoyenne, ajoutée récemment à leur fonction initiale et pas encore totalement appropriée. Devenus « chargés de communication *et* de concertation », ils gagnent en proximité avec les « récepteurs » du message qu'ils produisent. Comme les médiateurs, externes à l'institution, ils font le lien entre les cultures et préoccupations du technicien, du concepteur, de l'élu et des citoyens.

2.1 Les apports de la politique de participation selon les chargés de communication et médiateurs

Une véritable dynamique de participation a été enclenchée à partir du travail effectué dans les instances permanentes de participation (conseils) ou les réunions thématiques²⁴. Elle contribue en partie à améliorer la visibilité du Grand Lyon, surtout sur les grands projets qui se déroulent sur un cycle long, avec des personnes identifiées. Selon certains, elle permet une redistribution des compétences et des capacités d'expertise entre les professionnels de l'urbain et les simples citoyens qui révèlent une grande richesse.

L'introduction de la participation correspond pour les chargés de communication et de concertation à **un changement profond des pratiques professionnelles**, impliquant une meilleure connaissance des projets et leur suivi en continu, ainsi qu'un travail en amont de la concertation avec le technicien pour repérer les points à approfondir, anticiper les craintes des habitants et désamorcer les conflits éventuels. Cette évolution impose une **collaboration étroite avec le chef de projet** qui s'est traduite par le rapprochement progressif des services techniques et de communication au fur et à mesure de l'instauration d'une communication à la fois politique et technique sur le projet, répondant à la demande des citoyens.

La nature de la communication sur le projet change à la fois dans son contenu et dans sa forme : elle doit rendre plus visible l'ingénierie du projet (procédures, délais...), elle doit informer sans tomber dans la promotion du projet, et enfin, par la confrontation directe avec le public, elle impose de définir une base commune de langage (moins technique, plus précise). Le chargé de communication en travaillant sur le langage, comme le médiateur, joue ici un rôle de **pivot** fondamental pour assurer la bonne compréhension entre tous les acteurs.

Ces nouvelles fonctions ont permis la **montée en compétence** de ces professionnels auxquels on demande de combiner deux logiques contradictoires : celle qui préside à la communication d'urgence, avec peu de recul, et celle qui sous-tend la concertation et demande une connaissance approfondie du sujet.

Ces agents font part de **l'enrichissement** que procure la participation citoyenne à la fois **pour les projets** (qu'elle permet de partager et d'enrichir) et **pour l'action publique** (lieu de dialogue et d'écoute qui permet la rencontre d'acteurs très différents). Elle renouvelle également leur intérêt professionnel par les moments de rencontre et de liens entre les différents acteurs, par le contact direct avec les habitants et la nécessité d'argumenter. Cependant, comme pour les techniciens, la richesse de l'expérience humaine a pour revers un très fort investissement professionnel (notamment pour surcharge de travail) et personnel.

2.2 Des obstacles à lever pour encourager la participation

Les obstacles identifiés par ces acteurs sont avant tout liés aux mutations du travail en interne qui génère une surcharge de travail et une certaine inertie :

- **surcharge de travail** liée aux problèmes logistiques et induisant du temps passé en soirée et obstacles liés à l'articulation délicate du temps du projet avec celui des élus, retard provoqué dans le projet
- **crainte du changement et de la confrontation** à d'autres cultures (qui pourrait être réduite par une formation à la conduite du débat)

Il semble aussi que certains modes de fonctionnement internes contribuent à entraver le travail des chargés de communication ou le déroulement de la concertation. **La nécessité admise par tous, de définir et d'afficher clairement le cadre et les limites de la concertation, n'est pas toujours mise en pratique** et l'ajustement des postures de chacun permet parfois de définir le champ du négociable. Le brouillage du cadre semble assez aléatoire (selon les projets, les individus) et peut provenir d'un manque de clarté au niveau décisionnaire (élu, urbaniste).

Par ailleurs, le **positionnement des chargés de communication par rapport à la mission concertation et aux chargés de projet gagnerait à être éclairci**. En effet, si lors du séminaire cette question est peu évoquée, il apparaît que les chargés de communication s'expriment souvent au nom des chefs de projet (« ils ont pris conscience de l'importance de la concertation ») ; les réponses obtenues au questionnaire montrent que l'ajustement se fait au cas par cas avec le chef de projet. De même, la présence d'un médiateur impose de bien caler les marges de manœuvre des professionnels de la communication en rapport avec le chef de projet et l'élu ainsi qu'avec la mission concertation²⁵.

²⁴ Liées à un projet, tels les ateliers du projet Carré de Soie qui permettent de répondre aux questions des habitants d'une séance à l'autre avec une recherche d'information plus poussée.

Le rapport aux élus n'est pas abordé en séminaire, la position de l'élu ferait parti du jeu d'acteurs à prendre en compte au même titre que les autres. Seule sa disponibilité est considérée comme un frein. Toutefois, la difficile articulation du temps du projet et du temps des mandats est évoquée par ailleurs. Enfin, un médiateur indique en réponse au questionnaire qu'il existe une réelle difficulté pour les élus, notamment locaux, à ne pas entrer dans la justification ou la promotion des choix, des politiques conduites, des actions menées (« la concertation n'est ni le lieu ni le moment de plaidoyers pro-domo fort mal vécus par les habitants »). En creux se dessine donc un rapport particulier aux élus qui ne peut être mis en avant en tant que tel.

D'autres obstacles sont liés à la relation avec les habitants :

- le décalage dans le temps entre la demande d'information et sa diffusion par les services techniques ;
- l'engagement dans une relation interpersonnelle intense qui suscite **l'appréhension d'être au cœur d'un rapport de force et exposé à la violence dégagée par la confrontation de mondes** tellement différents
- la **faible mobilisation des habitants et à leur manque de représentativité** : sur-représentation des leaders d'opinion, retraités et riverains, sous-représentation des jeunes et immigrés.

2.3 Les axes de progression proposées par les chargés de communication et de concertation et médiateurs

Cinq grands axes apparaissent :

- Développer de **nouvelles méthodes, outils et compétences**
 - o centraliser et **mutualiser l'information à la mission concertation** (listing de publics, repérage d'acteurs...) pour réduire la charge de travail et re-ventiler les moyens et l'énergie
 - o **assurer en amont la clarification du cadre de la concertation,**
 - o **développer le recueil et l'analyse des besoins des habitants en amont** (par des études marketing) pour faciliter le processus de concertation
 - o instituer une **veille sur l'innovation en matière de concertation**
 - o **former les professionnels à la prise de parole en public**

- **Valoriser la démarche**
 - o en construisant des **outils d'évaluation** (en relation avec le monde de la recherche) et en **communiquant sur les résultats** en toute transparence (y compris sur les points de blocage) ; l'organisation d'événements marquant la fin d'un processus permettrait par exemple de toucher un plus grand nombre de personnes.

²⁵ Le rôle des médiateurs est peu abordé lors du séminaire des chargés de communication, alors que le séminaire des chefs de projet avait insisté sur leur apport et leur utilisation par les élus.

- en allouant un **budget spécifique à la participation** (proposition qui rejoint celle des techniciens s'étonnant de ne pouvoir disposer des moyens nécessaires pour des représentations en 3D très utiles à la compréhension des citoyens)

- **Valoriser la fonction** en la reconnaissant comme partie intégrante du métier pour les chargés de communication et de concertation (en l'intégrant dans la fiche de poste, en valorisant le temps passé en soirée, ...), et pour les médiateurs, en valorisant les tâches chronophages (retranscription d'enregistrement pour les comptes-rendus) et les distinguant dans le devis.

- **Elargir la base des participants**, dépasser le stade de la réunion publique en allant au devant des publics particuliers (lycées, universités...), en concertant sur le site même, en s'appuyant sur les relais confiés aux habitants, en développant les outils d'écoute et d'analyse des besoins, en innovant avec des méthodes marketing.

Par ailleurs, le **calage entre les différents acteurs reste à construire** de façon à ajuster la répartition des charges de travail et le positionnement des chargés de communications vis-à-vis des chefs de projet, de la mission concertation et des élus.

En bref : En plaçant les chargés de communication en présence des récepteurs de leur message, la concertation leur impose d'adopter une nouvelle forme de communication plus informative et précise tout en générant une surcharge de travail non valorisée. Ils acquièrent un rôle de médiation entre les divers protagonistes de la participation issus de mondes variés qu'ils doivent aider à se comprendre, de la même manière que les médiateurs. Leur positionnement et marge de manœuvre (d'information, de précision...) par rapport aux autres professionnels et aux élus devraient être ajustés de façon systématique pour ne pas dépendre de relation de personne à personne. Sensibles à la qualité de la rencontre avec les habitants, ils proposent de remédier à la faible représentation de la population en s'inspirant des outils de marketing qui ont considérablement renouvelé la communication dans d'autres secteurs.

3. Des élus convaincus, prêts à aller de l'avant

Réunir une douzaine d'élus, représentatifs de la diversité des élus d'arrondissement, de communes et du Grand Lyon, n'était pas *a priori* chose facile. Pourtant, la rencontre du 13 septembre 2007 a révélé une réelle envie des élus d'échanger sur leur pratique et leur vision de la participation citoyenne et de s'intégrer à un réseau d'acteurs pour faciliter l'apprentissage par tous de la démocratie participative. Certes les élus présents sont sans doute les plus intéressés par ces questions, mais leur vision forgée à partir de leur propre expérience de la participation n'en est pas moins significative du pas franchi par cette catégorie d'acteur.

3.1 Les acquis : un changement culturel en marche

La **satisfaction générale des élus** face au travail accompli durant ce mandat par le Grand Lyon en matière de participation résulte de la diversité des approches de la participation (stratégie, projets urbains, services publics...) et de la réelle volonté politique mise en œuvre.

La **valeur ajoutée** apparaît « évidente », **surtout pour les projets urbains** (en termes d'appropriation, d'enrichissement et d'amélioration du dialogue), domaine dans lequel elle a montré une capacité à rétablir la confiance entre les citoyens et l'institution et/ou les élus en situation de crise²⁶.

La communauté urbaine y gagne dans son positionnement par rapport aux mairies des communes et surtout aux mairies d'arrondissement qui reconnaissent son respect de la subsidiarité et son apport pour les opérations de concertation locales (du moins pour les communes moins avancées en ce domaine que le Grand Lyon).

Traduire un **changement culturel** dans de nouvelles façons de faire engendre inévitablement un certain nombre d'obstacles, mais les acquis obtenus sont essentiels : des élus plus à l'écoute, des habitants mieux qualifiés pour intégrer les contraintes techniques et plus conscients de l'élaboration d'un compromis. Cette première limite franchie, **on ne peut que continuer à aller de l'avant**, d'autant plus que la mise pratique de la concertation permet de lever progressivement les freins.

3.2 Des facteurs d'inertie limitant les effets de la participation

Le premier frein tient au manque de lisibilité de l'institution de façon générale **et de son dispositif participatif** en particulier. En effet, le **besoin d'un appui méthodologique** pour mettre en œuvre la participation et d'un **centre de ressources** est presque unanimement souligné alors que l'offre existante de la DPSA²⁷ semble ignorée. Le manque de visibilité de l'action du Grand Lyon semble plus flagrant pour les élus des arrondissements, très en demande de méthodes

²⁶ L'exemple de la concertation liée au GPV de la Duchère est à cet égard très significatif.

²⁷ La mission concertation a organisé des rencontres et publié un guide méthodologique et fournit un appui à la mise en œuvre de la concertation.

opérationnelles. **La carence ressentie confirme l'opacité des services du Grand Lyon et traduit un déficit de communication** (dont le bureau des temps ne souffre apparemment pas).

Malgré l'affichage d'un portage politique fort, **l'engagement communautaire pour la démocratie participative ne serait pas suffisamment relayé au niveau des élus locaux** (par exemple, manque de soutien pour créer un conseil de quartier dans une commune où les élus ne sont pas tous convaincus). Ce déficit n'est pas souligné par les élus d'arrondissement, qui pourtant ne disposent pas, au niveau de la ville de Lyon, d'un affichage politique clair du fait de l'absence d'une délégation à la participation citoyenne.

Dans le même ordre d'idée, la politique de participation apparaît comme **trop exclusivement mise en œuvre dans les villes centre et insuffisamment sur les autres communes**. Par ailleurs un certain nombre d'élus insiste pour élargir le périmètre des participants afin d'éviter de s'enfermer dans la proximité.

L'enjeu décisif porte sur la définition du champ de la problématique et de l'échelle de la concertation, en veillant notamment à articuler proximité et enjeux d'agglomération (ce qui signifie par exemple d'intégrer les habitants de la périphérie à la concertation sur les grands enjeux d'agglomération). Cet argument concerne surtout la concertation sur projet, car tout le travail réalisé au sein du Conseil de développement, de la CCSPL ou d'autres instances (Lyon l'esprit d'entreprise...) concerne précisément des enjeux de nature plus globale.

Une autre catégorie d'obstacles tient à la **participation relativement limitée des citoyens à l'exception des leaders d'opinion ou porte-parole associatifs, de plus en plus éloignés de la base des citoyens** qu'ils prétendent représenter. Selon plusieurs élus, la **perte d'influence des grands mouvements d'engagement citoyen** de la mouvance de l'éducation populaire des années 1970 fait de la **participation institutionnalisée un simple palliatif**. L'affaiblissement généralisé des anciens cadres dans lesquels les citoyens se formaient au débat et à l'action collective, expliquerait la faible participation des habitants qui ont perdu cette culture de l'action collective et qui seraient en outre peu enclins d'utiliser des outils trop ouvertement liés à l'institution.

Dans le même temps, d'autres élus soulignent la forte demande des citoyens d'être consultés et considèrent répondre à cette demande.

Cette contradiction n'est qu'apparente. Si la demande de participation est forte, les élus soulignent bien la relative **défiance** dans laquelle se trouvent les participants : ils ont tendance à se sentir floués lorsqu'ils souhaitent aller au-delà des marges qui leur sont consenties et qu'ils se heurtent au refus de remettre en cause les cadres même de la concertation.

Cette demande des habitants, relayée par les élus exprime clairement le rapport de pouvoir dans lequel s'inscrit tout le processus de participation : les échanges restent structurés par l'institution : ceux qui instiguent la rencontre définissent les objets sur lesquels se prononcer (et donc les sujets tabou) les registres qui ont droit de cité et les critères à remplir pour entrer dans la concertation. La liberté des participants qui n'admettent pas ces règles s'exprime dans leur rejet des processus de participation.

Certains élus sont conscients du **risque de manipulation** inhérent à la participation (qui se manifeste notamment par une certaine confusion entre information, concertation et communication sur un projet) et expriment le doute qu'ils peuvent ressentir parfois sur leur action. D'autres soulignent l'efficacité de la concertation en réponse à une situation de crise tout en se défendant de concevoir la participation comme un outil de régulation des tensions. Ces témoignages illustrent les tensions générées par la nécessaire adaptation des élus à un nouveau mode d'action politique qui manque de maturité.

3.3 Une envie de progresser en se donnant les moyens

Les élus sont conscients que pour faire avancer la mise en œuvre de la démocratie participative, il faut la financer. Ils affirment la **nécessité de prendre en charge le coût de la participation** et de l'intégrer en amont de la démarche.

Ils expriment aussi leur **attente vis-à-vis de l'institution en termes de méthodologie et d'échanges d'expérience**, au sein d'un **réseau d'acteurs** à même d'échanger sur les méthodes et questions posées par la participation citoyenne. La force des besoins traduit en creux la méconnaissance de l'offre de la mission concertation de la DPSA.

Les élus de certaines communes périphériques, soutenus par d'autres, attendent aussi de l'institution qu'elle **porte la participation dans les communes périphériques en communiquant davantage sur l'engagement du Grand Lyon** dans ce domaine.

Une profusion de propositions jaillit pour **développer de nouvelles relations entre citoyens et élus afin de contrecarrer l'essoufflement ressenti du côté des citoyens** :

- **la volonté répétée de toucher les publics les moins mobilisés** et dans les quartiers défavorisés, à travers de nouvelles formes de concertation et sur des temps décalés.
- **l'exigence de formation des citoyens à l'action publique**, par une université populaire ou par des formes particulières adaptées aux quartiers en politique de la ville. Elle apparaît aux élus comme un moyen de redonner le goût aux citoyens de s'investir dans l'espace public, et de les amener à comprendre la notion de bien commun, au-delà des préoccupations individuelles ou enjeux catégoriels qui motivent souvent la participation.
- **la nécessité d'articuler les missions des différentes instances de concertation entre elles**, notamment celles du conseil de développement et des conseils de quartier, afin de promouvoir une meilleure articulation des échelles de la concertation. Les participants des conseils locaux seraient ainsi amenés à réfléchir à des questions de stratégie d'agglomération et des enjeux autres que ceux liés au cadre de vie (sociaux, économique...) et pourraient dépasser ainsi les enjeux de proximité.

Enfin, la **volonté relancer une mobilisation citoyenne** ouvre à deux propositions :

- **activer le débat citoyen** en externalisant les dispositifs de concertation pour les dissocier au maximum de l'institution

- **soutenir les initiatives citoyennes** en expérimentant des formes plus poussées de participation : **co-production**, budget participatif...

La piste de réflexion visant à **intégrer la participation aux initiatives de développement durable** va aussi dans le sens d'une meilleure participation des différentes couches sociales au processus.

En bref : Les élus rencontrés ont intégré la nécessité de faire vivre une démocratie participative sans se sentir menacés dans leurs prérogatives d'élus (alors que cela avait pu apparaître comme une crainte initiale). Ils restent fermes sur les limites actuelles en se situant dans le champ de la concertation qui réserve le choix final aux élus mais sont tout à fait ouverts à de nouvelles expérimentations de co-production. Plus encore, ils développent une vision d'une démocratie de participation intégrée à la politique de développement durable. Dans le même temps, leur requête en termes d'appui méthodologique et de soutien politique aux élus des communes voisines du centre illustre l'opacité et/ou l'insuffisance des services déjà proposés ou des moyens de communication destinés à les promouvoir ; elle ouvre donc des perspectives de progression dans ce domaine.

4. Des maîtres d'œuvre concernés

Dans la concertation sur projet, les maîtres d'œuvre jouent un rôle capital d'explication du projet. Difficiles à mobiliser pour l'organisation d'un séminaire, ils se sont surtout manifestés en répondant au questionnaire qui leur était adressé, complété par un entretien téléphonique. Ils sont tous convaincus de la nécessité d'intégrer la participation à leur travail, parce que le projet n'est pas la propriété réservée du concepteur et parce que les habitants en sont les premiers acteurs.

4.1 L'enrichissement des pratiques et projets, la volonté politique et la méthode comme acquis essentiels

Directement impliqués dans le processus de concertation, les maîtres d'œuvre sont amenés à modifier leurs pratiques professionnelles et leur conception du projet.

Ils expriment volontiers l'**enrichissement qu'apporte la participation citoyenne à leur métier** (rencontre de l'autrui, vérification des hypothèses de travail, connaissance du terrain, acquisition de nouvelles compétences en matière de communication et d'écoute...), **au projet** (intégration du principe de réalité et de l'expérience d'usage des habitants, réponse aux besoins, meilleure appropriation et ancrage du projet dans la durée ...) **et à l'action publique** (faire comprendre des choix, faire connaître le métier au public, ...)

La notion de partage est employée par plusieurs MO, qui entendent faire du projet un dessein commun et partagé.

La concertation induit aussi de **nouvelles contraintes liées à un investissement spécifique** qui impose du temps de travail supplémentaire, la mise en œuvre d'une attitude spécifique et requiert des qualités personnelles telles que la capacité d'écoute des habitants. Elle suppose aussi de développer des compétences en communication (vulgarisation...) et des outils de représentation graphique accessibles au grand public, qui ne sont pas systématiquement dérivés de la production habituelle. Il devient nécessaire d'intégrer ces nouvelles compétences au sein même des cabinets d'urbanisme et d'architecture de façon à ne pas dénaturer le message en passant par des prestataires extérieurs.

La politique de participation citoyenne tend à se professionnaliser et les avancées les plus repérées par les MO résident dans :

- la réelle **volonté des élus et des techniciens** (sincérité, générosité de leur démarche) et leur façon d'y croire,
- la **mise en œuvre d'une méthode réfléchie** qui implique :
 - o une information sur tous les sujets (en séances plénières)
 - o un réel travail de mise en commun des idées avec les habitants, dans des groupes de travail restreints (ateliers de concertation et comités de suivi)

Cette méthode alternant petits et grands groupes a permis de développer l'écoute de l'autre et la force de proposition de chacun et, selon certains, d'instaurer une relation de

confiance entre les MO, l'institution, les habitants et leurs représentants. Lorsque la concertation implique la rencontre d'habitants *in situ* et des rencontres périodiques en comité de quartier, l'effort novateur est salué. L'intérêt de la démarche est alors plus probant qu'avec une méthode classique limitée à une réunion d'information et une séance de questionnement.

- le calage de la participation sur l'avancement du projet
- le rôle déterminant du médiateur pour favoriser un dialogue constructif

Mais l'avancement positif de la participation dépend aussi de plusieurs facteurs : la préparation des réunions, la représentation des habitants, l'habitude des uns et des autres qui permet un apprentissage de ce type d'échanges, le courage politique des élus soumis aux pressions des intérêts particuliers...

4.2 Des limites demeurent en matière de communication, de calendrier, de logistique et de positionnement des élus

Une première limite est liée au **calendrier** et rend compte de la **difficulté à saisir le bon moment pour la concertation** : pour certains, elle est trop tardive (ressentie par les habitants comme une concertation de forme sur des options déjà décidées), pour d'autres, elle est réduite aux premières phases du projet sans prendre en compte les étapes successives jusqu'à la fin du projet. Cette contradiction n'est qu'apparente si l'on considère comme l'un des MO questionné, que la concertation ne doit pas se limiter à des instants singuliers mais exige une pratique suivie et permanente dans le temps.

La communication de l'institution et des professionnels, tout comme l'instauration d'un dialogue en général, ne sont pas aisés.

- Certains maîtres d'œuvre rappellent, comme les autres acteurs, l'importance de positionner très clairement avant chaque réunion le contenu et les limites de ce qui est concerté, négociable ou non négociable, et d'annoncer les étapes de validation des choix.
- La prise de parole spontanée des habitants sur l'espace n'est pas aisée selon certains, elle pousse les gens à réaliser qu'ils partagent l'espace avec autrui et qu'il faut composer avec des attentes multiples et souvent contradictoires.

La position et l'implication des élus sont parfois source d'obstacles :

- **La présence de l'élu** est nécessaire pour qu'il sente comment un projet est partagé, qu'il perçoive l'enthousiasme populaire, et puisse préparer une argumentation afin de se défendre sur les points d'intérêt particuliers ; à certains moments cependant, l'absence des élus est préférable pour favoriser les discussions constructives et éviter les arguments d'opposants

- **La difficulté à résister aux revendications particulières** de groupes prend de l'importance et interpelle le courage politique des élus.
- **L'implication différenciée des élus** qui laisse entendre que les citoyens de l'agglomération n'ont pas tous le même poids selon leur lieu de résidence²⁸.

Parmi les autres difficultés citées, les **questions logistiques** doivent être soulignées car les ratés en ce domaine peuvent être interprétés comme un manque de respect des habitants. Par ailleurs, le **passage en phase opérationnelle du projet** peut faire naître des inquiétudes de la part des habitants : avec le transfert du projet aux opérateurs privés, qui sera le garant que les résultats de la concertation seront bien intégrés ? Qui portera cette volonté après l'effacement de la collectivité et du maître d'œuvre ? Cette question fait écho au besoin exprimé par les habitants d'être informé des résultats de la concertation et rejoint l'intérêt qu'il y a à constituer des groupes de suivi.

4.2 Perspectives de développement

Trois orientations apparaissent, elles sont d'ordre :

- **réglementaire et administrative** : **valoriser un travail, des compétences** et une production adaptée en inscrivant la concertation comme élément de mission spécifique au contrat de mission ou de projet maître d'œuvre (identification du travail à accomplir, rémunération) ; **modifier les règles des contrats** existants pour faciliter la prolongation d'une mission
- **technique** : **clarification du cadre** de la concertation, **définition des calendriers** en amont et **restitution** à la fois continue et ponctuelle du travail réalisé, implication des citoyens au plus tard lors de la programmation, assistance à la logistique
- **culturel** : **bâtir une culture de la concertation par une pratique suivie et permanente**, construite dans la durée et non sur un instant singulier, qui impliqueraient des visites de la ville, des ballades informelles avec les élus en dehors ou très en amont de tout projet de façon à apprendre à voir son environnement, à l'imaginer autrement ; l'école devrait être impliquée dans cette démarche dès la primaire ; cette proposition d'un seul maître d'œuvre rend pourtant bien compte de l'utilité de former les habitants et renforcer leurs liens avec les élus pour leur donner les clés qui leur permettront de s'impliquer dans les processus participatifs.

²⁸ « Un citoyen de Mermoz n'aura pas la même écoute qu'un croix-roussien, il y a deux poids deux mesures ! »

En bref : Les maîtres d'œuvres qui s'engagent dans les processus participatifs y trouvent un intérêt à « partager » le projet, mais supportent aussi des contraintes (temps, investissement personnel et compétences spécifiques non reconnus). Ils s'expriment dans deux registres : technique (communication et enrichissement du projet) et politique (rapport des citoyens à l' élu, rôle de la concertation dans la citoyenneté et de la ville comme expression de la démocratie). Ils saluent les avancées en terme de méthode et d'écoute des habitants mais regrettent, pour certains, les inévitables questions d'intérêts particuliers qui nuisent à la construction collective. Ils s'expriment peu sur leur rapport aux techniciens et chargés de communication apparaissant souvent comme des médiateurs entre élus et habitants.

5. Les habitants et représentants de la société civile : des mobilisations inégales, entre engagement militant et défiance populaire

Les habitants et représentants d'habitants ont été peu nombreux à se mobiliser pour le séminaire consacré au bilan de la politique de participation et la plupart d'entre eux étaient **concernés au titre de leur engagement associatif ou politique ou de leur profession**. Les personnes ayant répondu au questionnaire montrent des profils plus divers, mais correspondant néanmoins à une population disposant d'un certain capital social et culturel (en particulier pour les personnes du conseil de développement) ou a des **professionnels de la participation**.

Les personnes qui s'expriment lors du séminaire sont très conscientes de jouer là leur rôle de citoyen en contribuant au fonctionnement de la collectivité. Elles veulent être informées par les élus et comprendre ce qui se joue lorsque la collectivité entreprend un projet²⁹ ou de prévenir les imperfections des projets. Plusieurs représentants d'habitants³⁰ se sentent investis d'un rôle de relais entre l'institution et les habitants : la volonté de porter les attentes et la vision des habitants conduit plusieurs d'entre eux à associer une démarche individuelle dans les conseils de quartier et une démarche collective dans les instances de concertation stratégiques afin d'articuler la vision prospective des instances du Grand Lyon (Conseil de développement, CCSPL) avec les besoins de terrain à l'échelle locale.

5.1 Les apports et acquis de la politique de participation selon les citoyens

Plusieurs motifs de satisfaction sont relevés par les citoyens :

- **des instances de concertation productives** et non pas seulement le siège d'échanges stériles (le conseil de développement et la CCSPL) ; d'après les avis individuels exprimés dans le questionnaire, l'apport du conseil de développement prête davantage à critiques qui expriment parfois la difficulté à s'approprier une instance dans laquelle s'expriment des spécialistes et la difficulté à renoncer à ses arguments personnels dans la construction d'un avis collectif.
- **une capacité à former les citoyens dont le niveau de compréhension s'élève** (comme en témoigne pour certains la qualité des avis rendus par le Conseil de développement)
- **l'impression que l'avis des citoyens est davantage pris en compte**, même si ces mêmes citoyens s'interrogent sur la façon dont il est pris en compte et que plusieurs d'entre eux expriment le sentiment que la participation se réduit souvent à de l'information.

²⁹ Par exemple lorsque la communauté urbaine investit un quartier jusque là considéré comme périphérique tel le Carré de Soie à Vaulx-en-Velin, quartier où « il fallait être en 1990 ! ».

³⁰ Notamment dans les conseils de quartier ou les CIL : Conseils d'intérêt local (associations d'habitants indépendantes de la ville de Lyon, en lien avec les mairies d'arrondissement pour transmettre les demandes des habitants).

- **L'impression que malgré une faible mobilisation générale, un plus grand nombre de personnes participe** dans les quartiers et que ce nombre pourrait s'accroître si un effort de transparence était fourni.

Le fait que la concertation contribue à une meilleure compréhension mutuelle entre habitants, élus et techniciens (dans le cas de la concertation sur projet) ne semble pas totalement acquis : si les représentants de l'institution sont bel et bien contraints de quitter leur « posture de savoir », le fait que l'institution définisse seule les limites de la concertation conforte certains habitants dans l'idée qu'ils ne sont entendus qu'à la marge.

5.2 Des doutes et des freins

Des citoyens peu représentatifs et peu mobilisés, une concertation qui se révèle surtout informative, et s'accommode de la passivité des citoyens... Les obstacles au développement de la participation repérés par les citoyens s'organisent en 3 axes :

L'accès à l'information est parfois jugé limité, non pas dans les instances stratégiques (CDD et CCSPL) mais dans le cadre de la concertation sur projet et durant la phase projet. Le déficit d'information ressenti peut s'expliquer par un décalage entre les besoins des habitants à un moment donné et la possibilité réelle des chefs de projets, souvent réticents à divulguer une information tant qu'elle n'est pas validée; mais ses effets sont tels qu'il ouvre la voie aux rumeurs et au découragement. La complexité du projet et de l'action publique dans ses procédures et délais n'est pas toujours comprise des habitants qui ont le sentiment d'être « baladés ». La multiplication d'informations contradictoires présentées aux citoyens par les divers acteurs de la participation engendre du flou, mais elle constitue aussi la contrepartie de la variété des points de vue qui leur sont apportés. Les habitants ont besoin d'une information dans la durée, tout au long de la vie du projet et même si elle traduit les difficultés de mise en œuvre du projet.

La méconnaissance des résultats et suites données à la concertation, sauf dans les cas où un comité de suivi participatif permet aux habitants de suivre dans la durée les engagements des élus et techniciens constitue un obstacle sérieux pour le public qui a besoin d'être informé sur la prise en compte de sa parole pour se sentir considéré. Le flou sur la façon dont les élus s'emparent des réflexions, l'ignorance des contraintes liées à une décision, l'absence de garantie que ce qui a été dit sera pris en compte, tout cela génère un doute et peut engendrer une frustration parfois supérieure au bénéfice escompté par la mise en œuvre d'une opération de concertation ; au final, un climat de méfiance réciproque sera entretenu. Toute la dynamique créée patiemment peut aussi être réduite à néant par une modification tardive et unilatérale accordée par l'élu en dehors du cadre participatif d'un projet.

La difficulté à faire valoir des initiatives provenant des citoyens auprès des élus alors qu'une réelle demande existe. Concertation sur des projets ou questions proposés par les habitants permettrait de revaloriser l'engagement des citoyens et de redonner confiance dans la volonté des élus de les écouter.

Quelques personnes évoquent en réponse au questionnaire un Conseil de développement qui serait une instance de spécialistes (pour fonctionnaires, consultants ou retraités), où la parole des personnes qui s'imposent et/ou sont introduites politiquement est plus systématiquement entendue. L'objectif du CDD peut-il être rempli à travers ce mode de fonctionnement ? Cette instance offre la possibilité de faire des saisines sur des questions très pointues, système qui répond à la volonté des citoyens de choisir les thèmes sur lesquels ils s'expriment mais qui appelle aussi l'intervention de spécialistes. Par ailleurs, la question de la transparence du « recrutement » dans ces instances semble ici posée, de même que celle de l'accès au débat en fonction des ressources que chacun met en jeu pour construire sa participation et qui pourrait être améliorée, pour les citoyens comme pour les agents de la collectivité, à travers une formation à la citoyenneté.

5.3 Des propositions pour avancer et remobiliser les citoyens

Pour les habitants, il faut continuer à progresser dans la mise en œuvre de la participation, et plus particulièrement dans les domaines suivants :

- **La formation du public à la technique de projet** et au vocabulaire employé : la confrontation de langages très différents génère un besoin en terme de formation, de façon à « décomplexer les gens » en leur donnant accès aux codes de l'action publique (procédures, calendriers ...) afin qu'ils puissent communiquer sur pied d'égalité avec les élus et les techniciens pour éviter d'être relégué par une discussion technique.
- **Informé et communiquer plus et mieux :**
 - o Sur le **suivi des projets, l'évaluation** (outils et résultats) et l'observation des **résultats** de la concertation (qui s'empare des résultats, comment sont-ils intégrés au projet ?)
 - o **Clarifier encore le cadre de la concertation et le répéter au début de chaque réunion** : ce qui est soumis à discussion, les règles du jeu, le sens des mots (information/ consultation/ concertation...) sans oublier cette donnée fondamentale : la décision appartient en dernier recours à l'élu.
 - o **Informé, dans une démarche pédagogique, sur les contraintes liées aux choix initiaux** pour mieux expliquer aussi les « dommages collatéraux » des projets.
 - o **Développer les maisons du projet** (qui pourraient être le lieu où se raconte l'histoire du projet et la mémoire des habitants) et les comités de suivi participatif.

- **Prendre en compte les capacités d'initiative des citoyens et inciter les élus à se les approprier.**
- **Créer des passerelles entre les différentes instances de concertation, à diverses échelles.**
- Enfin, alors que les habitants n'évoquent pas spontanément les pistes permettant d'**améliorer la diversité des publics**, ils formulent néanmoins des idées intéressantes à ce sujet lorsqu'on le leur demande. Ils évoquent ainsi **la remise en cause nécessaire des associations et divers groupes** afin qu'ils soient plus réceptifs à ce problème et qu'ils s'efforcent d'attirer et d'amener à la participation d'autres publics. **Que les élus soient porteurs d'une volonté de participation de tous** constitue un moyen selon eux de démultiplier les efforts de chacun dans ce sens. Enfin, conformément aux autres protagonistes de la participation, ils estiment important de faire la démarche d'intéresser les maghrébins, portugais, femmes, jeunes couples... en les sollicitant dans leurs lieux de vie (écoles, centres sociaux...) et interpellent les élus afin qu'ils y consacrent des moyens dans la durée et non pas seulement au moment des élections.

Sans prendre de front les autres partenaires, les habitants qui ont participé à cette enquête semblent assez critiques, et pour certains, déçus. Ainsi, à la question « estimez vous que votre parole est entendue ? » dans le questionnaire anonyme auquel ils ont répondu, seulement 9 personnes sur 25 répondent oui. 4 s'estiment insuffisamment entendues, 2 jugent que c'est variable, 3 personnes n'en sont pas certaines et 5 répondent non. Leurs commentaires montrent la difficulté de voir son point de vue rejeté ou transformé en termes généraux, questionnent la légitimité des points de vue dominants ou encore expriment le regret que les élus ne travaillent pas toujours sur les propositions issues de la concertation³¹ sans contester pour autant le fait que la décision finale revienne à l'élu.

En bref : Des personnes représentant des habitants « professionnels » au sein d'associations « monopolisent » les instances et processus de participation ; conscients des limites opposées le plus souvent aux contributions de citoyens (exprimer seulement des intérêts particuliers), ils affirment leur rôle de formation à la citoyenneté et aux enjeux du collectif à l'échelle de l'agglomération ; ils tendent à s'éloigner de la base tout en affirmant la représenter. Cela pose question sur l'offre réelle de participation du plus grand nombre.

³¹ Un exemple donné est celui du domaine relations internationales-culture