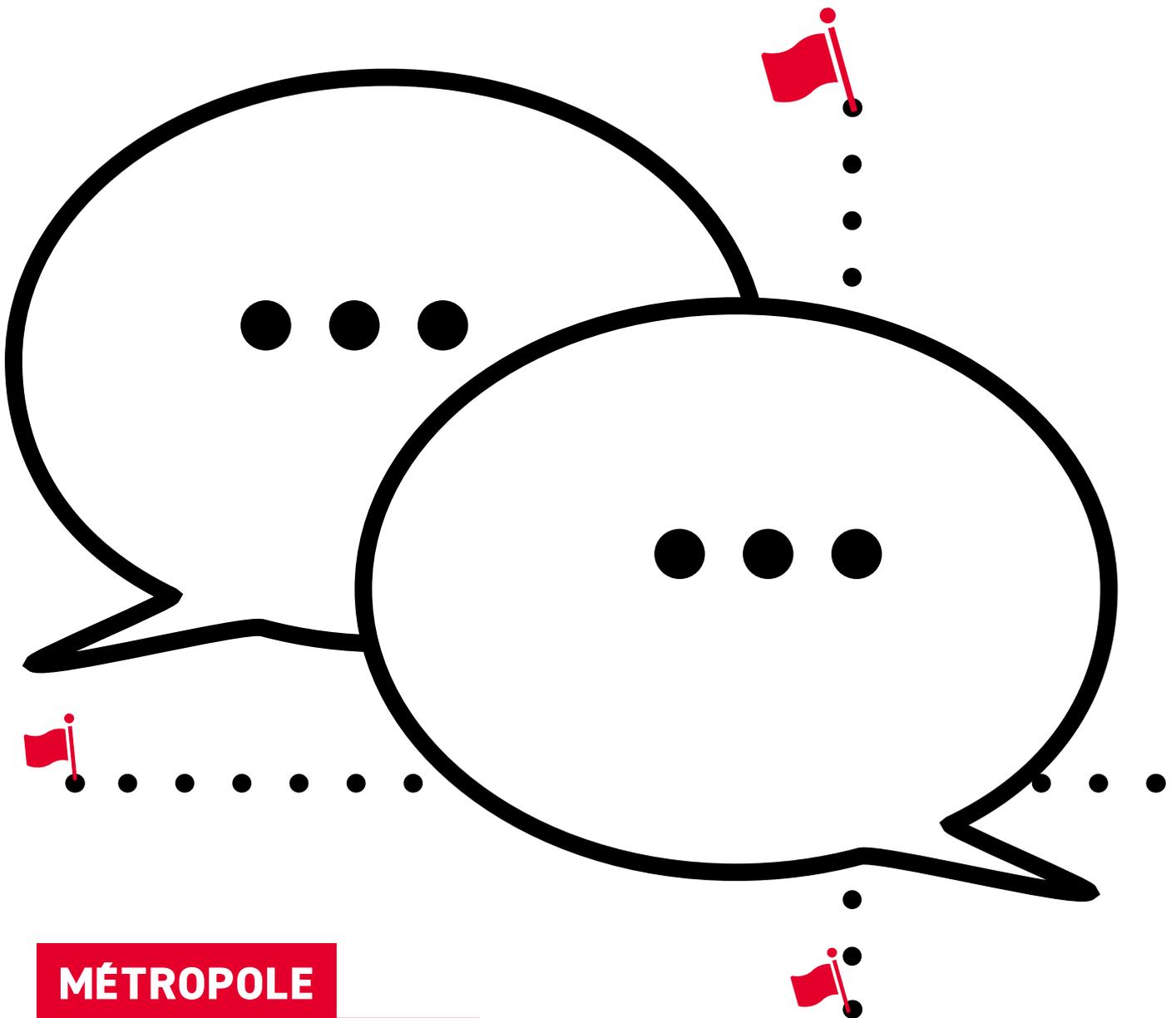


Chronologie de la participation citoyenne

dans la Métropole de Lyon



MÉTROPOLE
GRAND LYON

Sommaire

Préambule

- 4 **Le monde d'avant, des citoyens longtemps marginalisés (1969-1995)**
- 7 **La construction d'un cadre institutionnel pour la participation des citoyens (1995-2015)**
- 10 **L'ère de la Métropole (2015-)**

Mars 2024
Métropole de Lyon

Coordination
Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP)
Nicolas Leprêtre

Rédaction
Gauthier Bravais(Skoli)

Réalisation
DPDP

Préambule

La participation citoyenne, pour quoi faire ?

Historiquement, le Grand Lyon a été parmi les territoires précurseurs en matière d'implication citoyenne : sa démarche de prospective Millénaire3 incluait déjà, en 2000, les corps intermédiaires et des citoyens pour dessiner l'avenir de l'agglomération. En 2003, le Grand Lyon signait sa Charte de la Participation citoyenne qui énonçait ses engagements en termes d'écoute et de dialogue avec les citoyens.

Vingt ans plus tard, et devenue depuis Métropole de Lyon, elle s'interroge sur le sens à donner à des démarches institutionnelles participatives. La question se pose partout ailleurs et dans toutes les instances : la démocratie participative serait en « crise ». Sa sincérité serait dévoyée, ses effets sur l'action publique seraient inexistantes et sa mise en œuvre serait même contre productive puisqu'elle renforcerait la défiance des citoyens envers les institutions. Même les outils censés répondre à ces maux auraient un effet limité : design participatif, panel citoyen, méthode d'aller-vers, etc.

Pour répondre à cette crise de sens, le service prospective des politiques publiques est retourné aux fondamentaux théoriques de la participation citoyenne : quelles sont les évolutions dans la manière d'en parler ? Comment le sujet se pose-t-il dans le contexte particulier de la Métropole de Lyon ? Comment le sujet va-t-il se poser demain au regard d'autres enjeux comme la montée du complotisme ou des activistes radicaux ?

Six documents posent les fondamentaux pour avancer sur ces réflexions :

- ▶ « **Chronologie de la participation citoyenne dans la Métropole de Lyon** », un retour sur soixante ans d'une prise en compte progressive de la parole citoyenne
- ▶ « **25 ans de débat public sur la participation citoyenne** », une revue de littérature qui suit les principales lignes de tension entre chercheurs sur la question
- ▶ « **La participation citoyenne : pour quelle(s) finalité(s) ?** », un document qui propose une cartographie des finalités affichées et implicites des démarches participatives
- ▶ « **Les mots de la participation citoyenne** », un glossaire de 11 mots souvent utilisés par les équipes de la participation citoyenne, pour des sens parfois divergents
- ▶ « **Les formes de la participation politique non institutionnelles** », un panorama des modalités de participations formelles et informelles qui gravitent autour de la Métropole
- ▶ « **Participation citoyenne : quels enjeux demain ?** », une exploration de 13 tendances démocratiques qui pourront changer les règles de la participation citoyenne.

Ces éléments constituent une mise de fond qui donne des repères, interroge les pratiques professionnelles par effet miroir et, *in fine*, ouvre la question de ce que l'on veut faire de la participation citoyenne institutionnelle. Une première étape vers un chantier au long cours.

1. Le monde d'avant, des citoyens longtemps marginalisés (1969-1995)

Bien avant de devenir une collectivité territoriale, la Communauté urbaine de Lyon était d'abord et avant tout une communauté de moyens entre les communes de l'agglomération. Composée en majorité d'ingénieurs et de techniciens, elle était chargée de la gestion des équipements urbains indispensables aux habitants d'un grand bassin de vie. Dans ce contexte, et pendant longtemps, elle ne s'est nullement préoccupée de la manière d'impliquer les habitants dans ses projets ou dans sa gouvernance.

À partir des années 80, la Communauté urbaine de Lyon affirme ses compétences en termes de développement urbain, cherche à développer une identité politique territoriale. En parallèle, un désir de participation se développe dans la société française. Conjugués, ces éléments poussent les élus de la Communauté urbaine à prendre des initiatives pour faire participer les habitants.

Alors que les revendications citoyennes sont les plus fortes dans les quartiers populaires (crise des banlieues), les premières ouvertures à l'avis citoyen se réalisent surtout auprès de la société civile organisée, dans une logique d'élaboration d'une stratégie territoriale, ou dans le cadre de concertations réglementaires liées à de grands aménagements urbains.

CHRONOLOGIE DE LA PARTICIPATION



Années 60



1960

Création de l'Union des **Comités d'Intérêts Locaux (UCIL)**, une fédération de collectifs de quartiers ou de communes, chargée de défendre le cadre de vie des habitants. L'UCIL deviendra le premier interlocuteur des pouvoirs publics pour tous les problèmes globaux d'agglomération.



1969

Création de la **Communauté urbaine de Lyon**, un projet porté par l'État.

Années 70



1970



Sous le mandat de Pradel (1969-1976), la participation citoyenne est ignorée alors qu'une **reconnaissance de l'expertise d'usage et de la légitimité des avis des citoyens** émerge pour les projets d'aménagement. Des collectifs de citoyens se constituent et sont de plus en plus actifs.

1978



Présentation d'un «**plan de mandat**» par le nouveau président Francisque Collomb. Les principes, orientations et moyens du mandat sont présentés aux habitants de la Courly. Première forme de reconnaissance de citoyen à cette échelle du territoire.



Années 80



1982

Loi Deferre sur la décentralisation.



Premières lois au milieu des années 1980 imposant des procédures de participation. Mais celles-ci ne concernent que des situations bien précises d'aménagement urbain, et se limitent toutes à de l'information et de la consultation. Le but est surtout d'encadrer la décentralisation.

Années 90



1990



Dans un contexte de forte tension sociale (émeutes de Vaulx-en-Velin), **organisation d'un référendum local sur le «Métro aux Minguettes»** à l'initiative du maire de Vénissieux. Face au refus de la Communauté urbaine, une manifestation est organisée devant l'Hôtel de Communauté.

Comité consultatif d'urbanisme (CCU) se réunissant 2 ou 3 fois par an. Cette assemblée consultative formée d'élus, de techniciens, de professionnels de l'urbanisme et d'associations concernées, discute des projets d'agglomération dans le champ des compétences de la CU.

1992



Premier **schéma directeur de l'agglomération lyonnaise «Lyon 2010»** (pilote Agence d'Urbanisme de Lyon), avec une mobilisation large de la société civile autour d'un projet global de développement. Fruit d'une démarche novatrice, il a durablement marqué l'agglomération.

1993



Abandon de la concertation citoyenne pour le réaménagement du quartier Démocratie (Vénissieux), qui sera finalement démoli. Plus globalement, **les décisions dans le cadre des aménagements de la politique de la ville sont prises sans concertation ou contre l'avis majoritaire** des habitants.

1995



Loi **Barnier généralisant le débat public en amont des grands projets d'aménagement**. Elle rend plus difficile pour les élus de légitimer leur action au nom de l'intérêt général, sans expliciter les motivations. Des collectifs de citoyens s'affirment le temps d'un projet d'aménagement.

2. La construction d'un cadre institutionnel pour la participation des citoyens (1995-2015)

À partir de 1995, Raymond Barre devient président du Grand Lyon et affiche sa volonté d'ouvrir à la participation le cadre des politiques publiques. Il lance notamment en 1998-2000 une démarche précurseuse de prospective participative (Millénaire 3), avec l'idée que les orientations qui sous-tendent l'action publique doivent être partagées, débattues, coconstruite. Cette démarche vise surtout l'élaboration d'un « projet d'agglomération » et l'affirmation de l'agglomération lyonnaise comme métropole de dimension européenne. Reste que, au cours du mandat de Raymond Barre, les citoyens trouvent une place qu'ils n'avaient jamais eu auparavant.

« Quand nous avons ouvert le débat sur l'avenir de l'agglomération, ce n'était plus la Presqu'île qui pensait l'avenir de l'agglomération, c'était l'ensemble de l'agglomération qui pensait son avenir. »

Patrick Lusson

L'idée de participation citoyenne s'affirme à travers le monde dans le cadre du nouvel impératif de « développement durable ».

À partir de 2001 et du premier mandat de Gérard Collomb, l'installation d'un vice-président dédié marque l'essor de la participation dans le Grand Lyon, qui se concrétise par l'adoption d'une « charte de la participation » en 2003.

Une politique de participation se structure à travers des dispositifs de concertation (par projets d'aménagement) et l'installation d'instances pérennes de concertation à l'échelle du territoire. Elles visent à faire émerger des acteurs et une culture politique d'agglomération, qu'on cherche à affirmer.

À partir de 2008, durant le deuxième mandat de Gérard Collomb, on cherche à consolider et améliorer ces pratiques de concertation. Progressivement, la prise en compte des citoyens au sein du Grand Lyon se traduit par un intérêt de plus en plus fort à l'implication des bénéficiaires de l'action publique. La DPDP commence à expérimenter de nouveaux dispositifs pour les impliquer, comme le marketing territorial.



Sous Raymond Barre



1996

Presqu'île Sud (Lyon Confluence), l'une des premières concertations réussies. Le plan d'aménagement est confronté aux remarques de la population avant la phase d'élaboration. La concertation est marquée par la diversité des formats (réunions publiques, exposition).



1997

Étude Cofremca qui révèle les *appétits* d'engagement des Grands Lyonnais. Elle fait le constat que les habitants ne soutiennent plus les cadres classiques de l'autorité et désirent participer de manière plus active à la vie locale. Elle légitime le recours aux forces vives de la société civile.



Création de la Mission prospective et stratégie d'agglomération, directement rattachée au pouvoir politique. Elle est chargée d'impulser la réflexion à long terme sur le développement de l'agglomération et doter en trois ans le Grand Lyon d'un projet d'agglomération.



Démarche Millénaire 3, un nouvel exercice de stratégie territoriale qui vise à impliquer les citoyens et le monde associatif dans l'élaboration du projet d'agglomération à travers des cahiers et 19 journées de prospective organisées en 30 mois, rassemblant plusieurs centaines de participants.



1998

Mobilisation contre le projet de périphérique nord de Lyon (annulation de la concession au consortium Bouygues-Dumez).



Site internet Millénaire 3 « forum citoyen, lieu d'expression et de débat permanent ».



1999

Loi Voynet créant les conseils de développement.



2000

Plan des Déplacements Urbains de l'agglomération lyonnaise par le SYTRAL, qui s'est appuyé sur la concertation des associations concernées. Des études font néanmoins un premier bilan critique de la concertation, montrant que certaines propositions sont loin d'être prises en compte.



Projet d'agglomération « 21 priorités pour le 21^e siècle », résultat de 3 années de Millénaire 3.



Création du Conseil de développement (CDD). Outil de concertation, de débat et de veille stratégique sur les enjeux du développement de l'agglomération, associant représentants des milieux politiques, économiques, sociaux, universitaires, sportifs, religieux, mais aussi des volontaires, membres d'associations ou citoyens.



Développement des consultations publiques par les collectivités locales. Chaque territoire construit ses propres démarches et des outils de participation citoyenne.



Sous Gérard Collomb (1)

2001



Création d'une délégation politique à la participation citoyenne, et confirmé par la création, en 2002, d'une mission concertation à la mission prospective. Ces moyens permettent de développer un ensemble cohérent de dispositifs de participation des citoyens.



Débat public sur le transit dans l'agglomération lyonnaise à l'initiative de la CNDP, en amont de deux projets de contournement (autoroutier et ferroviaire) de Lyon et, plus largement, sur une approche d'ensemble des flux de transit. Objectif : révéler l'état de l'opinion sur un sujet controversé.

2003



Mise en place de la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL), composée d'élus et de représentants d'associations. Imposée par la loi Vaillant, elle rend compte des activités et des services faisant l'objet d'une délégation de service public ou d'une régie avec autonomie financière (eau, déchets, stationnement, etc.).



La mission Prospective devient une direction à part entière : la **Direction prospective et stratégie d'agglomération (DPSA).** Un changement qui pérennise la place de la prospective et de la participation citoyenne dans l'institution.



Plan Local d'Urbanisme (PLU), avec des points d'information à l'Hôtel de Communauté et dans chacune des mairies des 55 communes et arrondissements de Lyon, suivis de réunions publiques.

- 2003** 

Charte de la Participation citoyenne concernée avec des citoyens et représentants de la société civile. Elle précise les engagements de la Communauté urbaine qui vont au-delà du réglementaire. La charte affirme un processus d'aide à la décision qui implique l'écoute et le dialogue avec les citoyens, mais laisse en dernier ressort la décision aux élus.
- 2004** 

Berges du Rhône. Sur ce projet mobilisateur de l'hyper-centre, la concertation a été emblématique : elle s'est distinguée sur la méthode et l'importance du portage politique et technique. Des critiques ont dénoncé une démarche factice, destinée à fabriquer l'acceptabilité sociale.
- 2005** 

Agenda 21 du Grand Lyon, qui formalise également la volonté politique de développer une démocratie plus participative.
- 

Création de comités de suivi participatifs sur les grands projets urbains (La Duchère, Confluence).
- 2006** 

Refondation du Conseil de développement : une organisation plus structurée et plus à l'image de la diversité de la société civile.

Sous Gérard Collomb (2-3)

- 2008** 

La Délégation politique chargée des relations avec les citoyens devient la **Délégation « participation citoyenne »**. Le plan de mandat annonce un « Acte II de la charte de la participation citoyenne ».
- 2009** 

Création de la Commission Intercommunale d'Accessibilité (CIA), devenue depuis CMA, qui a permis d'initier une politique publique de l'accessibilité et un dialogue entre associations de personnes porteuses de handicap.
- 

Carré de Soie.
- 2010** 

La DPSA devient la Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP), marquant la fin d'un cycle de concertations autour de stratégies d'agglomération. Le « dialogue public » inclut la revue M3, le marketing public et la participation citoyenne.
- 

À l'occasion des **40 ans du Grand Lyon**, livraison d'un rapport et organisation d'un débat « Le Grand Lyon qui dialogue ».
- 

Acte II de la participation citoyenne, qui donne une suite à la Charte adoptée en 2003. Avec pour objectif de « faire mieux », la participation citoyenne est portée dans l'administration comme une des modalités de la « fabrique de la métropole ».
- 

Une critique croissante de la démocratie dans les intercommunalités, portée à différents niveaux : recherche, experts, responsables politiques.
- 2011** 

Mazargan, projet emblématique, exigeant, complexe et conflictuel mais instructif pour l'institution. Un cas d'école où beaucoup d'enjeux de la participation ont été soulevés. Un bon et un mauvais souvenir.
- 

« La Duchère, c'est l'affaire de tous ».
- 

Saisine de la CCSPL sur l'évolution du service public de l'eau dans l'agglomération. Le mode de gestion (DSP ou régie publique), au cœur de la controverse, est exclu du périmètre de discussion. L'épisode révèle les limites du Grand Lyon en matière de démocratie participative.
- 

Partenariat avec l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM), avec un échange de pratiques et un partage d'expérience.
- 2014** 

Loi MAPTAM créant la Métropole de Lyon, collectivité à statut particulier.

3. L'ère de la Métropole (2015-)

À partir du 1^{er} janvier 2015, la Métropole de Lyon devient une collectivité à part entière, issue de la fusion du Grand Lyon avec le département du Rhône sur le périmètre de l'ancienne Communauté urbaine.

Au niveau de la participation citoyenne, cette évolution est un tournant majeur car elle transforme la relation politique entre l'autorité publique du territoire et les citoyens. L'élection des dirigeants au suffrage universel direct, à partir de 2020, est censée renforcer leur légitimité.

Surtout, l'extension des compétences de la Métropole de Lyon, en particulier les politiques sociales, conjuguée aux enjeux et transformations socio-économiques de l'époque (usages numériques, urgence climatique etc.) fait émerger un nouveau lien entre l'institution et des citoyens. Ces derniers, surtout considérés comme bénéficiaires de l'action publique, sont de plus en plus invités à coproduire des politiques publiques.

Lors de l'installation de la Métropole, la priorité est donnée à l'organisation de la nouvelle administration. La participation citoyenne s'inscrit dans la continuité des années passées et d'une culture de l'intercommunalité où la place des maires est encore importante.

Pendant le mandat de David Kimelfeld (2017-2020), le service de participation citoyenne recherche et expérimente de nouveaux formats, outils et postures empruntés à d'autres champs (design, mobilisation dans l'espace public, etc.) pour impliquer ou écouter les citoyens.

À partir de 2020, la participation citoyenne fait à nouveau l'objet d'un portage politique fort avec le nouvel exécutif à majorité écologiste, élu au suffrage universel direct et qui ne s'inscrit pas dans une gouvernance héritée de la culture intercommunale. Elle déploie la plateforme numérique *jeparticipe.grandlyon.com* et s'inspire de nouvelles méthodologies (éducation populaire sur l'eau, panel citoyen pour la Zone à Faible Émission).

Mais elle est traversée par une injonction parfois contradictoire entre d'un côté, un impératif de transformation urbaine urgente lié au changement climatique et de l'autre une éthique de la méthode participative qui prendrait le temps de l'échange et ouvrirait vers la reformulation des projets.

La période est marquée par un paradoxe : alors qu'une pratique de la participation se diffuse enfin dans les services métropolitains, les dispositifs traditionnels (concertations, etc.) sont de plus en plus critiqués, au niveau local et au niveau national, pour leur incapacité à mobiliser largement et à transformer les choses. En toile de fond, la critique de l'inefficacité des dispositifs participatifs au sens large, et le bilan critiqué de dispositifs participatifs nationaux (Grand débat, Convention citoyenne) affectent la légitimité de l'action participative.

ORGANISATION DES SERVICES



MOBILISATION CITOYENNE



DOCUMENT CADRE



INNOVATION



TENDANCE



INSTANCE



CONCERTATION



LOI



2015

Création de la Métropole de Lyon.



2016

«Le Grand Rendez-vous de la Métropole», porté par le CDD, qui réunit 900 participants à l'Hôtel de Métropole. Une initiative singulière, à la croisée de la participation et de la prospective (plusieurs ateliers de travail sur le territoire suivis d'un événement). Cet événement consacre l'orientation du CDD vers la mise en lien des initiatives citoyennes et civiques.



Sous David Kimelfeld

2018

Info-débats de la CCSPL, un format pour diversifier les moyens de s'adresser à ses membres.



Révision du PLU-H, entrée en vigueur 2019, dans le cadre d'une procédure encadrée avec des obligations et modalités importantes. Concertation très mobilisatrice.



2019

Test de la Plateforme jeparticipe.grandlyon.com sur la place Grandclément à Villeurbanne.



Marches pour le climat, dont certaines finissent devant l'Hôtel de Métropole.



Petite Place de la Croix-Rousse, une concertation qui combine design, urbanisme temporaire et participation pour imaginer le futur de cet espace. Un format innovant repris pour d'autres concertations comme à Grandclément (Villeurbanne).



2020

Élections métropolitaines au suffrage universel direct, avec un faible taux de participation dans un contexte de crise Covid-19.



Sous Bruno Bernard



2021

Zone à Faibles Émissions, une concertation d'ampleur sur l'accompagnement des ménages, avec de nouveaux formats (enquêtes d'usage, panel citoyen, mobilisation dans l'espace public) et un grand nombre de contributions hors/en ligne.



Nouvelle formule du Conseil de développement, orientée vers des groupes de citoyens qui ont pour vocation d'interpeller les élus de la Métropole, et une plénière ouverte à tous. Un premier bilan est tiré fin 2023.



Multiplication des modifications du PLU-H, (n°3 en 2021, n°4 en 2023), qui sollicitent fortement les services techniques et la participation citoyenne.



2022

EauFuture, une démarche de prospective-participative. 2000 participants à 70 animations sur 29 communes, 6000 autres personnes sensibilisées. Un travail novateur de mobilisation, de sensibilisation et de politisation sur les enjeux liés à l'eau qui ne visait pas à produire un avis citoyen.



Parc Blandan, une concertation avec un travail sur la dimension historique (faire prendre conscience aux habitants de ce qu'ils ont devant les yeux).



Récurrence de projets complexes parce que nécessitant une coordination entre Métropole et communes et/ou pour lesquels les sujets concertés (espaces publics, mobilité) paraissent restreints par rapport aux préoccupations soulevées (police, évolutions commerciales...).



2023

Assemblée des usagers de l'eau, après passage de la gestion de l'eau en régie publique. Format ouvert, pari de la fidélisation et de la co-décision.



Rencontres Métropolitaines, 400 agents volontaires répartis sur 26 communes de la Métropole de Lyon pour aller à la rencontre des habitants, avec un appui du service usages et expérimentation.



Une conflictualité qui s'exprime plus fortement dans les scènes de participation et en ligne (sur les réseaux sociaux ou sur la plateforme [jeparticipe](http://jeparticipe.com), avec des appels à voter occasionnels) à propos de certaines zones des Voies Lyonnaises.



2024

Convention métropolitaine pour le climat : en vue du futur PCAET qui aura un volet adaptation, des habitants se voient confier le mandat de définir les priorités et les conditions d'une adaptation juste pour notre territoire.

Retrouvez toutes les ressources

millenaire3.com

Direction de la prospective
et du dialogue public
20 rue du Lac
CS 33569 - 69505 Lyon cedex 03

MÉTROPOLE

GRAND LYON

grandlyon.com