



« La communauté urbaine a progressé à tous les niveaux en matière de participation »

Comment Gérard Claisse, vice-président du Grand Lyon chargé de la participation citoyenne et du Conseil de développement perçoit-il, à la fin de la mandature 2001-2008, les réalisations en matière de participation citoyenne ? Conseil de développement, démarches de concertation sur projet, Charte de la participation, Commission consultative des services publics locaux... quel est l'apport de ces outils, que faut-il revoir, améliorer, et quelles grandes orientations pour le prochain mandat ?

Propos recueillis par Cédric Polère, le 5 juin 2007.

Quel est votre point de vue, en fin de mandat, sur les apports concrets de la participation dans le fonctionnement de la communauté urbaine de Lyon, dans ses politiques et ses services ?

C'est tout d'abord une aide à la conception des projets ou des politiques publiques. La participation aide les maîtres d'œuvre, les concepteurs de projets, les urbanistes, les architectes, etc. à mettre leurs projets en adéquation avec les attentes des citoyens, à les enrichir de leurs propositions sans anesthésier leur créativité. Les attentes, les inquiétudes, les propositions formulées par les habitants peuvent même parfois servir d'aiguillon à l'imagination et à l'innovation. C'est ensuite une aide à la décision pour les élus. L'élu présent dès le début de la concertation s'implique davantage, sa décision est plus pointue, davantage argumentée.

C'est enfin une aide à l'appropriation du projet par les habitants. De manière générale, lorsque les habitants s'impliquent, ils deviennent acteurs et, en partie, auteurs du projet. Un projet concerté, n'est plus seulement le projet de tel ou tel élu ou de tel ou tel expert, il devient aussi en quelque sorte le projet des habitants.

Comme aide à la conception, à la décision et à l'appropriation, la concertation contribue ainsi à une plus grande efficacité de l'action publique. L'écoute active et le dialogue approfondi qui s'instaurent lors des réunions de concertation apportent aussi plus de lisibilité à l'action publique. La pédagogie des contraintes techniques, administratives, juridiques et financières des projets, l'explication du rôle des différents acteurs sont autant de conditions

à une meilleure compréhension de l'action publique.

Elle donne enfin un surcroît de légitimité aux élus. Dès lors qu'ils entrent en concertation, les élus s'exposent. S'exposer, c'est toujours se mettre en danger, se fragiliser, car toute entrée en concertation se fait presque systématiquement dans la défiance ou la suspicion. Mais si l'élu ne prétend pas avoir réponse à tout, admet l'incertitude, privilégie le dialogue au discours d'autorité, bref assume cette nouvelle fragilité, il sortira de la concertation parfois en confiance et pour le moins avec une légitimité renforcée quant à l'exercice de son pouvoir d'arbitrage.

Le développement de la participation transforme-t-elle le comportement des élus ?

Nous avons pensé qu'en formant les ingénieurs de la communauté urbaine à la concertation, nous allions par contrecoup former les élus. C'est bien ce qui se réalise. Chez les élus, on remarque deux grandes postures à l'égard de la démocratie participative. Il y a les convaincus, plus nombreux qu'on ne le croit, et les cyniques, qui instrumentalisent la concertation et se situent dans des rapports de force. Des élus ont bougé. Il s'agit de passer d'une culture où le moment clé de l'action publique est celui de la décision, à une culture où le processus de construction de la décision compte tout autant. Ce changement de culture ne se décrète pas, il doit se construire dans la pratique et la durée. Les élus doivent être porteurs de ce changement : la bonne volonté ne suffit



pas, on ne fait pas de la concertation comme Monsieur Jourdain fait de la prose. Il faut de la méthode, construire des règles du jeu, apprendre à écouter les *dissensus*, s'engager à prendre en compte, tirer le bilan de la concertation.

Les objectifs initiaux que le Grand Lyon avait donnés à ses "outils" participatifs (Conseil de développement, démarches de concertation sur projet, Commission consultative des services publics locaux...) ont-ils été réalisés ?

Je suis optimiste : le verre s'est rempli, et continue à se remplir sans trop se vider. La communauté urbaine a progressé à tous les niveaux en matière de participation. L'objectif en 2001 était de construire une offre de participation citoyenne face à la demande croissante de participation à la vie de la Cité exprimée par nos concitoyens. Le Conseil de développement, instance permanente de dialogue sur l'élaboration de la stratégie d'agglomération et sur nos politiques publiques, a été créé, a fonctionné, a été évalué, puis refondé. J'espère qu'il sera plus pérenne. C'est en matière d'aménagements urbains que nous avons le plus avancé, car c'est sur ces projets (espaces publics, urbanisme, stationnement, voiries, infrastructures...) que l'on pouvait faire vivre très concrètement la démocratie participative à toutes les échelles territoriales. En revanche, là où il nous reste à progresser, c'est sur les services publics urbains, ce que l'on appelle la gestion urbaine de proximité.

Quelles sont les logiques d'évolution des outils et pratiques du Grand Lyon en matière de participation

Nous avons débuté avec l'élaboration de la charte de la participation. Le Grand Lyon est la seule agglomération à en avoir adopté une. Ce qu'il faut à présent, c'est conforter les outils, faire que le Conseil de développement puisse réellement devenir un opérateur du débat public.

Les méthodes de concertation sur projets sont rodées. Nous avons en revanche une marge de progression pour la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL). Actuellement, c'est surtout un organe de contrôle, nous pourrions

développer son action par davantage de collaborations, avec les conseils de quartier par exemple. Enfin, les débats sur les politiques publiques (Programme local de l'habitat : PLH, Plan local d'urbanisme : PLU, Plan de déplacement urbain : PDU, Agenda 21...) peuvent être améliorés. Il y a eu beaucoup de réunions publiques mais pas encore de débat public élargi. L'objectif est donc de consolider l'existant, et de le rendre irréversible. La phase d'expérimentation est terminée, nous sommes passés à la phase de professionnalisation et de généralisation progressive d'une conduite concertée de l'action publique.

Faut-il aller vers plus de représentativité du Conseil de développement, quand on sait par exemple que son "panel citoyen" est composé au trois quart d'hommes, compte très peu de pauvres et de personnes de couleur ?

Le déficit de représentativité est une donnée constitutive de la démocratie participative, trop souvent utilisée pour la décrédibiliser. Ce qui compte plus que la représentativité à mes yeux, c'est la représentation de la diversité de la société civile. De ce point de vue, la composition du nouveau Conseil de Développement assure une large représentation de la diversité des forces vives de notre agglomération et de la diversité de ses territoires. Pour autant, il faut explorer des pistes. Aller chercher des catégories de la population qui ne viennent pas spontanément participer à ce type d'instance de concertation. C'est par exemple ce qu'a fait le Conseil de développement en organisant un Forum jeune : c'était un vrai bol d'air, car on ne voit jamais les jeunes dans cette assemblée !

Comment le Conseil de développement pourrait-il évoluer dans les années qui viennent ?

Le Conseil de développement doit être un opérateur de débat public avec les différents territoires, en lien avec les conseils de quartiers notamment. Il sera ainsi davantage en capacité de produire des



avis collectifs qui font apparaître les points de consensus et de désaccord.

Il peut être un aiguillon pour sortir le Grand Lyon de ses compétences. Il s'attaque actuellement, en autosaisine, à la question des discriminations.

Je lui vois aussi un rôle de capitalisation, d'échanges d'expériences sur la participation citoyenne à l'échelle du territoire (120 conseils de quartier !). Le Grand Lyon doit organiser tous ces acteurs en réseau pour susciter un enrichissement mutuel, et faire du lien social. En fait, pour commencer à réfléchir sur les grands enjeux du territoire, il faut mettre les pieds du Conseil de développement dans les questions de proximité, et inversement favoriser la prise en compte des questions d'agglomération par les instances de quartier.

Quels seraient les grands objectifs en matière de participation des citoyens, dans la perspective d'un nouveau mandat ?

En matière de concertation sur projet, nous avons bien avancé, mais il faut rendre ce mode d'élaboration des projets complètement prégnant. Il faut progresser sur les services publics urbains. La gouvernance est à mettre en place entre les communes et la communauté urbaine pour que cette dernière soit plus réactive, par exemple dans la gestion et le suivi des plaintes et des réclamations. Il faut élaborer un mode de gestion de la proximité plus participatif.

Au niveau de l'agglomération, il n'est pas difficile de s'entendre avec les associations d'agglomération, lorsque l'on discute des grandes orientations d'une politique publique. C'est très différent au moment où on veut les appliquer sur un territoire donné, les réactions de rejet peuvent être vives. Il faut donc discuter davantage, en démultipliant les débats aussi dans les quartiers, en proximité. Pour cela, nous avons mis en place des « ateliers de dialogue urbain » pour croiser les regards sur des thématiques avec les conseils de quartier, associations, etc. : ils se sont montés dans les 4^{ème}, 7^{ème}, 9^{ème} arrondissements de Lyon. Le Grand Lyon apporte ses moyens, mais l'initiative de ces

ateliers revient aux communes et aux arrondissements.

Nous avons également instauré des « comités de suivi participatif » sur les grands projets urbains (Carré de Soie, La Duchère, Vaulx en Velin, ...). Le Conseil de développement est impliqué dans ces comités, et de ce fait est plus en prise avec les projets territoriaux.

Il faut enfin progresser sur les outils d'écoute, pour mieux connaître les besoins et les attentes souvent contradictoires qui émergent dans l'agglomération. L'écoute est aujourd'hui trop partielle, nous écoutons trop souvent les mêmes citoyens et les mêmes acteurs ! Je souhaite développer les enquêtes, les sondages, expérimenter des outils comme les panels¹, dont les citoyens sont tirés au sort. Je pense que l'on peut aussi enrichir la démocratie en utilisant le tirage au sort. Il n'en sort pas seulement des « citoyens experts ». Nous gagnerions à l'utiliser là où il faut. Les jurys citoyens berlinois offrent une piste intéressante, en fonctionnant en partie par tirage au sort de leurs jurés, en partie par recrutement d'acteurs mobilisés.

Le Grand Lyon pourrait également organiser un réseau des expériences participatives et des rencontres annuelles permettant l'échange des bonnes pratiques et le retour d'expériences.

Votre expérience de vice-président au Grand Lyon a-t-elle modifié votre conception de la démocratie participative, de ses apports et limites, et de l'articulation idéale démocratie participative – démocratie représentative ?

¹ Les « panels de citoyens », appelés aussi « conférences de citoyens », « jurys », « forums », « conférences de consensus » visent à fournir aux décideurs un avis informé et argumenté produit par des citoyens « ordinaires », c'est-à-dire non spécialistes du sujet sur lequel ils vont travailler, pour les éclairer dans leurs décisions. Par tirage au sort, un groupe de citoyens (entre 15 et 50) est formé pour délibérer et se prononcer sur une question. Son travail dure plusieurs jours ou plusieurs week-ends. Les citoyens sont formés par des « personnes ressource » (experts, représentants de professions, etc.), ce qui les aide à mieux appréhender les enjeux, contraintes et réalités de questions complexes. L'organisation d'un atelier citoyen répond à une méthodologie rigoureuse qui impose quatre conditions : le « recrutement » de citoyens n'étant pas investis dans la vie publique, présentant des profils très diversifiés ; l'indépendance de l'expression des points de vue des panélistes vis-à-vis de tout groupe d'intérêt ; la transparence du processus à tous ses stades ; la délivrance d'une information pluraliste.



J'ai de plus en plus la conviction qu'il importe avant tout de moderniser la démocratie représentative. Il faut une démocratie représentative forte, qui assume ses responsabilités et ses engagements. C'est sur elle que se base la légitimité démocratique. Mais pour être pleinement représentative, la démocratie doit aussi favoriser une participation citoyenne active et une délibération publique approfondie. La démocratie s'appuie en effet sur trois piliers complémentaires et indissociables : la représentation politique, la participation citoyenne et la délibération publique.

démocratie plus participative à l'échelle de l'agglomération.

Des politologues estiment que le développement des formes non conventionnelles de participation politique depuis une trentaine d'années en France et en Europe (sous des formes protestataires notamment) compense en quelque sorte la baisse de l'investissement électoral. Etes vous d'accord avec cette analyse ?

Ce n'est pas contradictoire ! Ces nouvelles formes de participation sont l'expression d'une forte demande de politique. Ce que l'on appelle la crise de la démocratie désigne davantage un déficit d'offre démocratique qu'un déficit de demande de politique. Si la participation politique se développe du côté du mouvement social, c'est une raison de plus pour que la démocratie représentative se renforce aussi. J'estime par exemple qu'il est regrettable que les élus communautaires ne soient pas soumis directement à la sanction électorale. Si, aujourd'hui, le Grand Lyon n'avait pas la volonté politique de soumettre ses projets à débat public, pourrait se développer une sorte de marché de dupes entre les lieux où les gens s'investissent dans la vie de leur Cité, généralement leur quartier, et les lieux où se prennent les décisions, généralement l'établissement public de coopération intercommunale. L'intercommunalité porte ainsi un risque de régression démocratique, d'où la nécessité du suffrage universel direct, d'où la nécessité de développer une culture de la subsidiarité (en travaillant avec les acteurs et communes concernés), et d'où la nécessité enfin de développer, au delà des échéances électorales, une