

**PREMIÈRES JOURNÉES DOCTORALES SUR
LA PARTICIPATION DU PUBLIC ET LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**
organisées par le GIS *Participation du public, décision, démocratie participative*
ENS-LSH, LYON, 27-28 NOVEMBRE 2009

**La mise en débat de l'urbanisme à l'échelle métropolitaine,
vers un renouvellement de l'expertise ?
Le cas du Conseil de développement du Grand Lyon**

Lila Combe,
doctorante à l'Institut d'urbanisme de Lyon
Université de Lyon, UMR EVS 5600
lilacombe@yahoo.fr

Introduction

Les années 1990 et 2000 se sont caractérisées par une institutionnalisation croissante de dispositifs participatifs associés à des territoires : agglomération et quartiers constituent les échelles privilégiées de cette territorialisation, qui succède à l'institutionnalisation de dispositifs plutôt liés à des procédures ou des projets. La loi SRU a, elle, promu le principe de démocratisation de la planification urbaine en étendant la portée de la participation aux SCOT et aux PLU. Ces deux phénomènes concomitants amènent à s'interroger sur les transformations contemporaines de l'expertise en urbanisme. Ce champ de réflexion et d'action sur la ville s'est en effet constitué, à la fin du XIXe siècle, à l'initiative de réformateurs sociaux, généralistes (Choay, 1965), militants (Claude, 2006) et autres "amateurs éclairés" (Saunier, 1997, p136) avant de se définir comme une spécialité dotée d'expertises propres tout au long du XXe siècle. Si on observe aujourd'hui un recours croissant à l'expertise dans les champs de l'aménagement et de l'urbanisme, force est de constater la diversité disciplinaire et statutaire de ces experts (Cadiou, 2004) qui n'en produisent pas moins des effets structurants sur l'orientation des politiques spatiales, notamment l'accent mis sur les objectifs de développement (Douillet, 2005), de compétitivité, de territorialisation... Aujourd'hui cependant, l'expertise comme seule forme légitime de constitution des choix publics est, en urbanisme comme ailleurs, remise en cause, et la formalisation croissante de "forums hybrides" (Callon, Lacousmes, Barthes, 2001) témoigne de la reconnaissance d'une autre "forme normale de l'accord public" (Peroni, 1993) : celle de la délibération, du débat public.

Comment s'articulent aujourd'hui ces deux dimensions au sein des instances participatives métropolitaines en urbanisme ? Le débat entraîne-t-il une recomposition de l'expertise, en confrontant aux approches techniques et professionnelles d'autres regards sur les choix de planification ? Constitue-t-il un véritable processus alternatif de production des choix publics, ou plutôt une nouvelle voie d'expression pour l'expertise existante ?

Nous allons traiter ces questions en nous appuyant sur l'analyse d'un dispositif participatif particulier, le Conseil de développement de l'agglomération lyonnaise créé au sein de la Communauté urbaine, qui traite de différents dossiers d'urbanisme. Après avoir examiné sa composition, qui mobilise des regards contrastés, nous verrons que le débat y prend essentiellement appui sur des acteurs dotés des ressources classiques de l'expertise, peinant à tirer profit de la diversité des points de vue présents.

I. La composition du Conseil de développement : institutionnaliser les traits de l'agglomération lyonnaise

Il convient d'abord d'examiner la composition du Conseil de développement, qui informe sur le type d'appel à compétences (Claude, 2006) à l'origine du débat.

Une composition largement laissée à l'appréciation du Grand Lyon

Rappelons pour commencer que la Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) est très imprécise sur la nature des membres des Conseils de développement : elle indique simplement que ceux-ci doivent être "composé(s) de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs"¹. Une large marge d'appréciation est donc laissée aux exécutifs locaux dans la détermination des catégories sociales ainsi grossièrement délimitées. Le Conseil de développement du Grand Lyon, mis en place en 2001 dans la continuité de l'exercice participatif Millénaire 3 mené sous le mandat de R. Barre, a été refondé en 2006 à la suite de nombreux dysfonctionnements. Sa composition a alors été profondément revue par le Grand Lyon. Le nouveau Conseil comprend 260 membres répartis en 6 collèges catégorisant en quelque sorte la diversité de la société locale² :

Collèges	Nombre de membres	Proportion de membres
Vie associative	56	21%
Citoyens individuels	55	21%
Organismes publics et assimilés	47	18%
Représentation territoriale	46	17%
Acteurs économiques et organisations socioprofessionnelles ou syndicales	39	15%
Personnalités qualifiées	22	8%

Ces différents collèges témoignent de la combinaison de trois approches dans les choix de composition : faire participer des professionnels de l'aménagement et de la gestion locale à côté de militants et d'acteurs de l'agglomération : représentants d'organismes locaux en particulier (universités, services publics...). Soulignons que contrairement à d'autres agglomérations, la Communauté urbaine de Lyon a choisi de ne pas intégrer d'élus dans la composition du Conseil de développement, dans un souci de clarification des rôles très caractéristique du projet de refondation.

Ces choix ont abouti à une composition qui institutionnalise certains traits typiques de l'agglomération lyonnaise, reproduisant ainsi un système social déjà établi.

L'institutionnalisation de réseaux sociaux

L'analyse de la composition du Conseil de développement permet de distinguer plusieurs tendances transversales aux différents collèges³ :

¹ Article 26 de la Loi sur l'Orientation, l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, 1999.

² Dans cette analyse, nous nous appuyons sur la liste des membres arrêtée en janvier 2007, soit aux premiers mois de fonctionnement du Conseil refondé en 2006. Elle a bien sûr quelque peu été modifiée par la suite (défections...).

³ Cette analyse repose sur une recherche documentaire et bibliographique ayant permis de constituer des fiches profil des organismes membres du Conseil de développement et d'en tirer des tendances générales.

-La mouvance issue du christianisme social⁴

Le christianisme social est un trait important de la composition du Conseil de Développement, sans surprise étant donné sa présence, ancienne et affirmée, au sein de la société locale. L'agglomération lyonnaise est particulièrement marquée par l'histoire de ce militantisme d'origine confessionnelle : l'encyclique *Rerum Novarum*, lettre du pape Léon XIII publiée en 1891 qui incite les catholiques à prendre en charge la question sociale (Hamon, Rotman, 1984, p18), a connu des répercussions très importantes et de long terme dans le sud-est de la France, et dans l'agglomération lyonnaise en particulier (Durand et al., 1992)⁵. Il convient tout de suite de ne pas supposer une homogénéité exagérée de ce champ, historiquement traversé de courants et d'orientations contrastés (Mayeur, 1986, p139). Mais plusieurs organismes et associations du Conseil de développement ont, par-delà leurs différences, cette origine commune. Economie et Humanisme, organisme récemment disparu, emblématique d'un positionnement mêlant "réflexion économique chrétienne et acquis sociologiques de Marx" (Pelletier, 1992, p517) historiquement implanté dans l'agglomération lyonnaise, appartient au collège associatif du Conseil ; tout comme Habitat et Humanisme, organisme fondé par le prêtre et promoteur immobilier Bernard Devert, qui "s'inscrit dans la tradition lyonnaise d'un catholicisme d'action" (Durand, Ladous, 2005, p12) promouvant l'accès au logement pour tous. Par ailleurs, plusieurs organisations d'économie sociale et solidaire, issues de la démocratie chrétienne, sont membres du Conseil : la Nouvelle économie fraternelle (NEF)⁶ en tant qu'acteur économique par exemple. Plusieurs membres du collège des personnalités qualifiées témoignent également, indirectement, de la présence de cette tendance : O. Brachet, devenu depuis élu de la Communauté urbaine, représente Forum Réfugiés, issu d'une association fondée par plusieurs organismes ancrés dans le militantisme chrétien⁷, ou encore Jacques Moulinier. Elu de la Communauté urbaine sous les mandats de F. Collomb, M. Noir et R. Barre, ce dernier a été le président du premier Conseil de développement de l'agglomération fondé en 2001 ; il a participé à l'ordination de B. Devert et se positionne globalement en faveur de l'action sociétale des représentants de l'Eglise⁸.

-La représentation des intérêts (économiques, salariaux)

Le collège des acteurs économiques du Conseil de développement comprend les principaux syndicats patronaux et de salariés. La représentation du courant de l'économie sociale et solidaire (ESS) évoquée plus haut distingue le Conseil d'autres scènes, dites de gouvernance, animées par le Grand Lyon : on peut prendre pour exemple Grand Lyon l'esprit d'entreprise (GLEE), scène partenariale mise en place par la Communauté urbaine dans la lignée du Schéma de développement

⁴ Le travail d'identification et d'analyse de cette mouvance au Conseil est né et s'enrichit de ma participation au programme de recherche en cours Christiana, "De l'urbanisme au développement, des militants d'origine chrétienne dans la fabrique de la ville des années 1960 à nos jours. France/Belgique", direction scientifique : Maryvonne Prévot (Université Lille 1).

⁵ Les répercussions de *Rerum Novarum* "furent considérables. Particulièrement à Lyon et dans sa région : de la Chronique sociale à Economie et Humanisme, en passant par des initiatives patronales ou par les mouvements, le terreau lyonnais fut réceptif" (Durand et al., 1992, page de garde).

⁶ Il s'agit d'une société financière coopérative créée à Villeurbanne en 1988 (sur les bases d'une association née en 1979) pour soutenir le développement d'activités professionnelles et associatives à des fins d'utilité sociale et environnementale. Le site internet de la NEF indique qu'elle est issue d'un "mouvement humaniste" promouvant la "fraternité au sens de solidarité entre les personnes et envers les générations futures".

⁷ Le CRARDDA (Comité rhôdanien d'accueil des réfugiés et de défense du droit d'asile), fondé en 1982 par, entre autres : le Secours catholique, la Cimade, la Fédération de l'entraide protestante. Voir le site internet de Forum Réfugiés, page de présentation.

⁸ "Je pense qu'il faut que les hommes de l'Eglise n'hésitent pas à se faire connaître, afin de mieux participer à la vie civile dans tous ses aspects, à tous ses débats : les défavorisés, l'immigration, bien sûr, mais aussi l'université, la recherche, le monde économique, politique, les loisirs, les relations internationales... Ici elle le fait mais, à mon avis, pas suffisamment. Et là aussi, je le dis comme étant responsable de cette ville : nous avons besoin de vous", mots prononcés lors de l'ordination de B. Devert (Durand, Ladous, 2005, p21).

économique élaboré dans les années 1990 par l'Agence d'urbanisme (Jouve, 2001). GLEE a pour objectif la définition d'une stratégie économique partagée entre la Communauté urbaine et les dirigeants d'entreprises de l'agglomération⁹. Si la composition de GLEE fait la part belle aux syndicats patronaux et chambres consulaires, "les représentants des syndicats des travailleurs et des associations de l'économie sociale et solidaire n'ont quant à eux jamais été réellement conviés" (Healey, 2006, p219). D'après A. Healey, si des représentants de la CFDT et de la CGT ont été invités une fois, la question ne s'est pas posée pour les acteurs de l'ESS. On voit ici se tracer une ligne nette entre dispositifs de participation et de gouvernance : si les seconds sont souvent fermés à toute forme de représentation alternative ou salariale des enjeux économiques, le Conseil de développement s'y ouvre lui largement, dans le but d'assurer un certain équilibre des points de vue sur les modalités du développement de l'agglomération.

A côté des représentants des syndicats de salariés et de l'ESS, le collège des acteurs économiques du Conseil de développement rassemble les organismes économiques traditionnels de la scène locale. La présence de ces structures amène nécessairement celle des concurrences qui s'opèrent entre elles, depuis les années 1990 essentiellement, autour du pilotage de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise. La Chambre de commerce et d'industrie (CCI) et l'Agence de développement de la région lyonnaise (Aderly), constituent les acteurs pionniers d'une politique de promotion économique et d'internationalisation de la métropole lyonnaise (Jouve, 2002) qui ont subi depuis les années 1980 la concurrence de la Communauté urbaine de Lyon. Celle-ci a en effet développé, avant même la promulgation de la loi sur l'Administration Territoriale de la République de 1992 lui en donnant la compétence, une action en faveur du développement économique qui s'est encore renforcée dans les années 1990 (Linossier, 2006) et dont le GLEE est l'un des produits. La CCI et l'Aderly ont aujourd'hui perdu leur situation de monopole et sont considérées comme deux acteurs parmi d'autre de la gouvernance économique locale (Healey, 2006). Le Groupement interprofessionnel lyonnais, dit encore GIL-Medef, coexiste au sein de ce collège auprès de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) : alors que le GIL-Medef avait largement dominé la sphère économique lyonnaise et la CCI jusque là, la croissance et l'internationalisation de nombreuses PME de l'agglomération pendant les années 1990 ont conduit à un renversement du rapport de force en faveur de la CGPME (Jouve, 2001 ; Linossier, 2006).

Le Conseil comprend donc plusieurs des principaux protagonistes de la gouvernance urbaine lyonnaise depuis les années 1970. La présence conjointe d'organisations soutenant une conception à dominante libérale ou au contraire régulatrice de l'économie illustre la capacité du Conseil à rassembler différentes visions du développement et de l'aménagement métropolitains.

-L'engagement et le militantisme de proximité

Une autre tendance largement représentée au sein du Conseil de développement renvoie aux territoires qui composent l'agglomération. Un collège entier est ainsi consacré à la représentation des habitants, rassemblant deux logiques : la présence d'une fédération d'associations locales historiques de l'agglomération lyonnaise, l'UCIL (Union des Comités d'intérêt locaux) ; une représentation sans affiliation explicite, rattachant les membres du Conseil à 18 secteurs géographiques de l'agglomération.

Les premiers Comités d'Intérêt Local (CIL) ont été créés par des habitants dans les années 1880, en périphérie de Lyon essentiellement, pour promouvoir la desserte de leurs quartiers par différents services collectifs. Ils se sont progressivement développés dans l'agglomération, s'étendant aux quartiers centraux et péricentraux, et élargissant leurs domaines d'intervention au logement, à l'entraide sociale, pour finalement s'intéresser à la problématique générale du cadre de vie en ville.

⁹ Les partenaires de GLEE sont le Grand Lyon, la CCI, la Chambre des métiers et d'artisanat du Rhône, le Medef, la CGPME, l'Université de Lyon. Voir le site internet de GLEE.

La Fédération des CIL est créée en 1960, et va s'impliquer dans plusieurs dossiers d'aménagement et de planification urbaine (Joliveau, 1987). Il s'agit d'un organisme modéré et apolitique qui suscite une "concertation propositionnelle" avec les pouvoirs publics et cultive l'art du compromis (Amzert, 2001a ; 2001b). Cinq membres représentent l'UCIL au Conseil de développement, dont le président actuel de l'Union. En raison de l'ancienneté des CIL, de leur caractère ascendant et de leur implication dans la vie de la cité, on peut caractériser la mobilisation de leurs membres comme un militantisme de proximité.

La participation sans affiliation explicite au sein du collège de la Représentation territoriale répond elle à différentes logiques : le découpage en 18 secteurs géographiques a été établi en combinant les 9 arrondissements de la ville de Lyon et les 9 périmètres des Conférences des maires, créées en 2002 pour favoriser le dialogue entre le Grand Lyon et les élus d'ensembles territoriaux jugés relativement "intégrés". Au sein du Conseil, le nombre de représentant par arrondissement et par Conférence oscille entre 1 et 4 : il est modulé en fonction du poids démographique de chacun de ces secteurs. Le choix des représentants relève d'un processus politique territorialisé : il doit être validé par le maire et le président de la Conférence des maires concerné. On constate globalement que cette représentation est fortement liée à une implication territoriale préalable, que ce soit au sein d'instances de concertation locales ou aux niveaux politique et professionnel : les 15 représentants des arrondissements de la ville de Lyon sont membres d'un Conseil de quartier ; d'autres membres représentent une Conférence alors qu'ils sont salariés d'une commune, tel ce représentant du Val de Saône engagé en 2003 comme "manager de centre ville" de Neuville-sur-Saône, chargé d'animer le partenariat entre acteurs publics et privés. Parfois on constate le cumul de plusieurs fonctions associatives et territoriales, comme pour ce représentant du secteur "Plateau nord" à la fois président d'un comité environnement, vice-président du conseil économique et social et membre d'un comité de quartier de Rillieux-la-Pape. Les représentants territoriaux sont ainsi, dans leur majorité, caractérisés par des formes diverses de participation antérieure. Pour caractériser ces participations, plutôt liées à des institutions locales qu'à une dynamique ascendante, on peut parler d'engagement de proximité.

Militantisme et engagement de proximité se conjuguent donc au sein du collège de la Représentation territoriale des habitants, pour dessiner un paysage où modération, implication institutionnelle et insertion préalable dans un réseau de relations locales sont largement privilégiés.

-La sphère de l'aménagement et de l'urbanisme

La sphère professionnelle et militante de l'aménagement et de l'urbanisme est également bien représentée. Elle l'est d'abord à travers le président du Conseil de développement, Jean Frébault, ingénieur des Ponts et chaussées, fonctionnaire du Ministère de l'Équipement, ancien directeur des Agences d'urbanisme de Toulouse et Lyon et de l'Établissement public de l'Isle d'Abeau. Son expérience lyonnaise a marqué la planification urbaine française dans la mesure où il a été l'un des acteurs clés, dans les années 1980, de la démarche stratégique et innovante Lyon 2010, ayant soutenu la révision du Schéma directeur (Padioleau J-G., Demesteere, 1991 ; Offner, 1990). La représentation de cette sphère est bien sûr transversale aux différents collèges et mobilise divers acteurs : syndicat et organisme socioprofessionnel, organismes publics, structures d'étude et de recherche, bailleurs sociaux et leurs organes représentatifs, associations engagées dans la promotion d'un logement pour tous ou sur la thématique du transport et des déplacements... La sphère de l'urbanisme est également présente de manière implicite à travers le parcours professionnel de plusieurs membres présents à titre individuel : ainsi, un des représentants de l'UCIL a une longue expérience de l'urbanisme et du développement économique dans l'agglomération à travers son parcours l'ayant conduit de l'OREAM¹⁰ à la région urbaine de Lyon (RUL) en passant par la

¹⁰ Les Organismes de recherche pour l'équipement et l'aménagement des métropoles accompagnent, dans les années 1960, la politique des métropoles d'équilibre

Chambre de commerce et d'industrie. Un représentant du collège Habitants est un ancien professionnel du logement, ayant travaillé dans une entreprise de bâtiment puis à l'Union nationale des HLM avant de prendre la présidence du Foyer Notre Dame des sans abris. Le représentant du Centre culturel œcuménique, membre du collège associatif, est un ancien salarié de l'Agence d'urbanisme ayant participé, dans les années 1980 aux côtés de J. Frébault, à l'élaboration du projet d'agglomération Lyon 2010. On voit donc qu'une double logique d'affiliation à la sphère professionnelle de l'aménagement urbain existe au Conseil, explicite et implicite.

L'analyse de la composition du Conseil montre l'intégration préexistante de la plupart des membres à des réseaux sociaux déjà bien structurés, ainsi que leur importante interconnexion¹¹.

Institutionnaliser un réseau social pour un dialogue de long terme avec le Grand Lyon

On voit donc que le Conseil de développement rassemble et institutionnalise un certain nombre de traits distinctifs et de milieux déjà bien implantés au sein de l'agglomération lyonnaise. Un facteur principal explique ce fait : la volonté du Grand Lyon de constituer un réseau local apte à échanger, sur le long terme, avec l'institution. D'après le témoignage de l'ancienne secrétaire générale du Conseil, les choix de composition de l'instance relèvent de la volonté de convier "les acteurs incontournables pour un débat d'agglomération"¹². Les collèges des organismes publics et associatifs ont ainsi été très largement déterminés, a priori, au travers des structures jugées essentielles à la discussion collective. Ce qui "laisse peu de place aux gens qui ne sont pas dans le système", aux dires mêmes de la secrétaire. Si ces choix de composition s'expliquent aisément, ils questionnent sur la capacité de cette instance à saisir les nouveautés, les émergences et les innovations qui se développent dans l'agglomération. Le Conseil de développement en tant que "laboratoire d'idées"¹³ comprend encore des angles morts difficilement compensables.

Malgré cela, les membres proviennent d'horizons divers et sont porteurs de visions contrastées de la ville et de son aménagement. Comment le Conseil de développement tire-t-il parti de cette pluralité ? Génère-t-il un renouvellement de l'expertise, qui puiserait sa légitimité dans la confrontation d'une diversité des regards sur la ville ?

II. Le recours à l'expertise au sein du Conseil de développement

La notion d'expertise : une perspective constructiviste

L'expertise est une notion complexe, qui loin de relever uniquement de critères objectifs d'identification (formation, qualification ou expérience professionnelle...), revêt une dimension essentiellement subjective : on est expert parce qu'on se désigne comme tel ou parce que l'on est reconnu par les autres. On ne peut réduire l'expertise à la possession d'un statut ou d'attributs spécifiques par le fait même que ces derniers ne sont jamais détenus une fois pour toutes, mais témoignent d'un moment particulier sur un parcours. Ainsi, l'expertise peut être abordée comme une propriété situationnelle (Veitl, 2005, p17) plutôt que comme une qualité possédée en propre et pour toujours. Un faisceau de facteurs se combinent pour, à un moment et dans un contexte donnés, formaliser une position d'expert : stratégies de légitimation, concurrences, jeu politique, conflits... L'expert est donc fabriqué, temporairement, par une dynamique (Backouche, 2006, p3) reposant sur des appréciations subjectives.

¹¹ On peut citer un exemple des liens préexistants entre les instances : la Jeune Chambre économique, association d'entrepreneurs junior, est un ancien partenaire de l'UCIL avec laquelle elle a fondé l'association Lyon Métro Transports publics dans les années 1960, trois organes aujourd'hui membres du Conseil. La Jeune Chambre est par ailleurs membre de deux syndicats patronaux également membres, le GIL-Medef et la CGPME.

¹² Entretien avec l'ancienne secrétaire générale du Conseil de développement du Grand Lyon, 24/03/06.

¹³ Règlement intérieur du Conseil de développement, voté en séance plénière du 17/10/2006, p1.

Si l'on se rapporte à l'étymologie du mot, son origine latine indique que l'expertise renvoie à l'expérience (*expertis*), à l'épreuve (*experiti*) (Trépos, 1996, p4), à l'idée de savoir – faire (Rey, 1998). Etre expert suppose avoir été confronté à une situation problématique que l'on a résolue, par l'action, avec succès. Au-delà des attributs, positions et statuts des individus, l'activité y apparaît donc comme un élément essentiel. L'expertise constitue le modèle d'accomplissement d'une "connaissance pratique", "tournée vers l'action" et donc travaillée par une tension interne, puisque animée par une "prétention à s'inscrire dans la continuité de la connaissance scientifique" tout en étant "finalisée par l'action" (Peroni, 1993, p12). Le statut de l'acteur n'apparaît donc pas discriminant, a priori, dans son rattachement ou son exclusion de la sphère de l'expertise, dans la mesure où la dialectique entre connaissance et action peut se retrouver dans une multitude de configurations sociales. Cette approche constructiviste de l'expertise permet de supposer qu'aucun membre du Conseil de développement n'est définitivement exclu, a priori, de la sphère de l'expertise.

Il reste que certains critères de reconnaissance, liés en particulier au parcours de formation, à l'expérience ou à la position professionnelle des acteurs, pèsent avec force dans les processus subjectifs d'identification des experts : ceux-ci se lisent à travers différents indicateurs, liés au rôle accordé dans la dynamique des débats (pilotage de groupe de travail, présentation des travaux en plénière ou lors de manifestations publiques, désignation comme experts dans les entretiens...). Ces processus de reconnaissance d'expertise sont étroitement liés aux critères cités plus haut.

Cette situation s'explique, dans le domaine de l'urbanisme, par la forte concurrence qui s'exerce pour l'accès à la légitimité d'agir. De nombreux travaux d'historiens, sociologues et politistes montrent que l'urbanisme constitue l'objet et le produit d'une lutte incessante entre milieux professionnels. Cette concurrence entre praticiens (médecins, voyers, puis architectes, ingénieurs...) influe sur le contenu, les pratiques et les techniques de l'urbanisme. Selon P-Y. Saunier, dès le début du XXe siècle, "divers milieux s'affrontent pour codifier ce nouveau métier", représentés par des individus "porte drapeaux (...) de groupes associatifs, d'institutions, de formations qui se disputent la définition de ce que sont l'urbanisme et les urbanistes". Pour lui cette lutte est toujours actuelle dans la mesure où le processus de professionnalisation de l'urbanisme reste inachevé (Saunier, 1997). V. Claude souligne un processus similaire de concurrence entre groupes professionnels, rythmé par l'"appel aux compétences" formalisé par "la commande publique d'urbanisme" (Claude, 2006, p22). J-Cl. Thoenig illustre un moment particulier de ce processus concurrentiel en s'intéressant au rôle des ingénieurs des Ponts-et-Chaussées dans les processus de planification dès les années 1960-1970. Il retrace l'histoire d'une véritable conquête professionnelle de l'urbanisme par ce corps, qui s'est progressivement construit une situation monopolistique en affirmant sa légitimité et en rassemblant les conditions de son intervention. L'auteur montre notamment comment ce groupe a redéfini les termes de l'expertise : concentration, pluridisciplinarité, mais également acquisition d'une compétence spécifique, celle d'assurer l'interface entre le technique et le politique dans la sphère de la planification (Thoenig, 1973). Prévot et al., à travers leur analyse des agences d'urbanisme des années 1970 à nos jours, mettent eux aussi l'accent sur le caractère très concurrentiel de la production d'expertise dans le champ de l'urbain (Prévot et al., 2008). Les agences se trouvent confrontées à d'autres structures – bureaux d'études, services des collectivités ou de l'Etat – face auxquelles elles doivent déployer des stratégies de légitimation qui les distinguent. Elles sont ainsi amenées à redéfinir leur capacité d'expertise, oscillant entre missions opérationnelles aptes à assurer la santé financière de la structure et travail de prospective à vaste échelle.

Le champ de l'expertise en urbanisme est donc structuré par la concurrence entre une multitude d'acteurs et organismes, qui construisent des stratégies de positionnement souvent appuyées sur leur préinscription dans un milieu professionnel précis. Cela explique l'importance de la formation, du parcours et de l'expérience professionnels : jouant le rôle de références et de points de repères, ces

facteurs sont mobilisés comme des ressources essentielles dans l'accès au statut d'expert. La dynamique du Conseil de développement a montré qu'à plusieurs reprises, les travaux ont pris appui sur des acteurs possédant précisément ces ressources clé.

Le rapport ambigu du Conseil de développement à l'expertise

Le Conseil de développement est avant tout investi d'une mission de réflexion et de proposition auprès du Grand Lyon : il "doit être un laboratoire d'idées où se fabrique une culture, un intérêt d'agglomération qui transcende les logiques sectorielles, qu'elles soient thématiques ou territoriales. Il produit des contributions pour alimenter la réflexion de l'institution sur la stratégie et les politiques publiques d'agglomération. Il est également un animateur du débat public dans notre agglomération"¹⁴. Le discours d'installation du Conseil, refondé en 2006, met l'accent sur son positionnement en "indépendance dialoguante" avec l'institution, censé doter la démocratie locale d'un caractère permanent lui faisant jusqu'à présent défaut¹⁵. En comparaison, le discours d'installation du premier Conseil de développement, fondé en 2001, mettait davantage l'accent sur sa fonction managériale : améliorer la réactivité de l'action publique par un système de veille sociétale, accompagner la Mission prospective et stratégie d'agglomération du Grand Lyon sur la réalisation de plusieurs études (bilan métropolitain de l'agglomération, mise en place d'un management stratégique intégré dans les villes européennes)¹⁶. Cette fonction d'assistance aux études a provoqué des confusions dans le fonctionnement du premier Conseil de développement, et notamment un sentiment, exprimé par plusieurs fonctionnaires, d'ingérence des membres au sein de leur travail. Identifiée comme l'une des causes de l'échec du premier Conseil, la demande de production de connaissances directement connectée aux cadres de l'expertise institutionnelle (étude, stratégie...) a donc été abandonnée lors de la refondation, au profit de la commande, plus large, de contributions.

Pour ce travail nouveau, la connaissance préalable des problématiques d'aménagement urbain, l'expérience professionnelle et les relations sociales des individus se sont toutefois avérées des ressources essentielles dans leur affirmation au sein du Conseil. Le pilotage de plusieurs groupes de travail, tel celui du SCOT et de son PADD, a été confié à d'anciens professionnels de la question traitée¹⁷, qui ont versé au débat plusieurs enjeux clés de la planification urbaine à Lyon depuis les années 1960, comme la construction d'une gouvernance métropolitaine renforcée, préalable nécessaire aux stratégies de développement économique comme à l'objectif spatial de multipolarité. La mise sur l'agenda de la problématique de la crise du logement a été portée par un groupe de membres comprenant des militants associatifs impliqués dans plusieurs scènes de concertation du Grand Lyon et d'anciens professionnels de l'urbanisme et du logement. L'alerte issue de ces travaux, d'abord très technique, a été retravaillée collectivement en commission solidarité et cohésion sociale pour favoriser l'efficacité du message. L'expertise en tant que capital de connaissances et de relations acquises au cours d'un parcours dans le domaine de l'urbanisme, mais également comme résultat d'un processus social de reconnaissance de compétences, a donc joué un rôle moteur dans les travaux du Conseil de développement. Sans monopoliser le débat, elle l'a souvent orienté et structuré, en particulier durant les premiers mois suivant la refondation de

¹⁴ Idem, p1.

¹⁵ Discours d'installation du nouveau Conseil de développement, 03/07/2006

¹⁶ Discours d'installation du premier Conseil de développement, 05/02/2001. Raymond Barre : « Pour préparer un avenir incertain par nature, il faut être en système de veille stratégique permanente et cela sera le cas avec l'appui de la mission prospective et stratégie d'agglomération. Cela doit être votre première préoccupation », p2. « La diversité que vous représentez doit donc permettre ces analyses multicritères dont nous aurons de plus en plus besoin », p3. Jacques Moulinier : « Il est important que nous gardions une activité de veille et de débat sur tous les enjeux qui concernent notre agglomération et c'est pourquoi nous nous proposons de lancer un certain nombre d'études avec la mission prospective et stratégie d'agglomération », p7.

¹⁷ Même si cela n'apparaît pas dans leur statut de membre du Conseil : voir la première partie.

l'instance¹⁸. Les responsables, alors confrontés à l'enjeu prioritaire de crédibiliser le Conseil de développement aux yeux des élus et techniciens de l'institution communautaire, ont mobilisé l'expertise comme source de légitimation.

Le Forum des professionnels dans le cadre du débat sur le SCOT, qui a mobilisé en janvier 2008 une centaine d'acteurs locaux (promoteurs immobiliers, offices de logement social, architectes, paysagistes, lotisseurs...) autour de l'Agence d'urbanisme et du SEPAL¹⁹, est significatif de la place spécifique accordée à l'expertise au sein du Conseil de développement. Le président a en effet tiré profit de la neutralité du Conseil, organe non décisionnel de libre discussion des enjeux d'urbanisme, pour mobiliser un réseau d'acteurs locaux directement concernés par la future mise en œuvre du SCOT²⁰. Si le débat a été mobilisateur et riche quant à l'identification d'enjeux, comme la prise en compte de l'activité logistique, la pénurie foncière et la question cruciale des modalités de mise en œuvre du schéma, l'échange entre les experts et les membres du Conseil de développement s'est avéré restreint à la dernière partie de la discussion. Le Forum des professionnels s'est certes inscrit dans un ensemble d'exercices participatifs complémentaires autour du SCOT (Forum des Conseils de développement, Forum des jeunes...), mais n'a pas véritablement dépassé, en lui-même, le débat de spécialistes. La neutralité du Conseil, opportunité d'organiser un débat nouveau dans la démarche de planification, a débouché sur sa neutralisation en tant qu'instance plurielle composée d'univers contrastés. Ce forum est symptomatique de la difficulté à construire, au sein du Conseil de développement, une synthèse collective issue d'un véritable dialogue entre les points de vue sur la ville.

Conclusion

Le Conseil de développement du Grand Lyon illustre bien les enjeux et défis des instances participatives en urbanisme à l'échelle métropolitaine : associant une pluralité d'acteurs établis, aux priorités contrastées, l'organisation du débat fractionne encore souvent les scènes de dialogue et peine à construire une contribution collective prenant en compte la pluralité des représentations et des objectifs portée par les participants. Les acteurs dotés des ressources classiques de l'expertise dans le domaine de l'urbanisme y jouent un rôle moteur. A défaut de permettre l'émergence de nouvelles voix ou une réelle recomposition de l'expertise, le Conseil s'alimente du recyclage d'une expertise préexistante.

¹⁸ Entretien avec le vice-président chargé de la relation avec les citoyens du Grand Lyon, 18/12/2007: "c'était sur ce projet de PADD qu'on pouvait solliciter le Conseil. Et c'est là-dessus qu'il a été sollicité dans un temps extrêmement bref, court, qui n'a pas facilité la construction d'une contribution collective, donc on s'est retrouvé avec un certain nombre d'experts, j'en ai pleinement conscience, qui ont porté ça, qui ont fait un document de qualité, efficace, qui a bien sûr été transmis au SEPAL, qui en a fait une lecture attentive, qui a essayé d'intégrer des choses. Mais la qualité de la production du Conseil n'a échappé à personne. Donc un des enjeux c'est sa légitimité, et ça participe de sa légitimité".

¹⁹ Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise, organe chargé du pilotage du SCOT.

²⁰ Entretien avec la Président du Conseil de développement, février 2008.

Bibliographie

- Amzert, M., 2001a, "Les Comités d'intérêt locaux de l'agglomération lyonnaise, grandeur et incertitudes d'une forme associative", *Les Annales de la recherche urbaine*, n°89, Le foisonnement associatif.
- Amzert, M., 2001b, "La participation et ses territoires : métamorphoses et métaphores du développement", *Géocarrefour*, volume 76, n°3.
- Backouche, I., 2008, « Expertise », *Genèses* 2006/4, N° 65, p. 2-3
- Blondiaux, L., 2008, "Le profane comme concept et comme fiction politique", in Fromentin, T., et Wojcik, S. (dir.), *Le profane en politique. Compétences et engagements du citoyen*, Paris, L'Harmattan
- Cadiou, S., 2004, "La politique urbaine sous le regard des experts", in S. Jacob, J-L. Genard, *Expertise et action publique*, Université de Bruxelles
- Callon, M., Lacousmes, P., Barthes, Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil
- Choay, F., 1965, *L'urbanisme, utopies et réalités*, Le Seuil.
- Claude, V., 2006, *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle*, Editions Parenthèses, Marseille
- Douillet, A-C., 2005, "Le développement territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs", in L. Dumoulin, S. La Branche, C. Robert, Ph. Warin (dir.), 2005, *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, PUG
- Durand, J-D. et al., 1992, *Cent ans de catholicisme social à Lyon et en Rhône-Alpes. La postérité de Rerum Novarum*, Paris, Ed. Ouvrières.
- Durand, J-D., Ladous, R., 2005, *Entretiens avec Bernard Devert. Une ville pour l'homme. L'aventure d'Habitat et urbanisme*, Les Editions du Cerf.
- Gauthier, M., Paulhiac, F., 2008, *Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal*, Rapport de recherche, PUCA.
- Hamon, H., Rotman, P., 1984, *La deuxième gauche, histoire intellectuelle et politique de la CFDT*, Editions Ramsay, Paris
- Healey, A., 2006, "La métropolisation comme outil de légitimation, genèse d'une action économique portée par la Communauté urbaine de Lyon", in Bachelet, Menerault, Paris, *Action publique et projet métropolitain*, Paris, L'Harmattan, p219.
- Joliveau, T., 1987, "Associations d'habitants et urbanisation. L'exemple lyonnais (1880-1983)", Editions CNRS.
- Jouve, B., 2001, "Prospective territoriale et gouvernance : quelles convergences à Lyon ?", Communication au 5^e colloque de l'Observatoire International de Prospective Régionale, Forum Européen de Prospective Régionale et Locale, Lille, 18 et 19 décembre 2001.
- Jouve, B., 2002, "Chambre de Commerce et d'Industrie et développement local : le cas de Lyon", *Sociologie du travail*, 44, 4, pp. 521-540.
- Linossier, R., 2006, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires*, thèse de doctorat, Université Lyon 2.
- Mayeur, J-M., 1986, *Catholicisme social et démocratie chrétienne*, Editions du Cerf.
- Offner, J-M., 1990, "Le SDAU nouveau de Lyon", *Métropolis*, n°88-89, pp. 42-53.
- Padioleau J-G., Demesteere, 1991, "Les démarches stratégiques de planification des villes", *Annales de la recherche urbaine*, n°51
- Pelletier, D., 1992, "Economie et Humanisme dans la région lyonnaise : le catholicisme social en débat", in Durand, J-D. et al., *Cent ans de catholicisme social à Lyon et en Rhône-Alpes. La postérité de Rerum Novarum*, Paris, Ed. Ouvrières.

- Peroni, M., 1993, "Action publique et formes normales de l'accord public", in Cresal, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, L'Harmattan, Paris
- Maryvonne Prévot, Gilles Bentayou, Olivier Chatelan, Fabien Desage, Sébastien Gardon, Rachel Linossier, Marie-Clotilde Meillerand et Eric Verdeil, « Les agences d'urbanisme en France », *Métropoles*, 3, Varia, [En ligne], mis en ligne le 17 septembre 2008. URL : <http://metropoles.revues.org/document2322.html>. Consulté le 20 janvier 2010.
- Saunier, J-Y., 1997, "Au service du Plan : hommes et structures de l'urbanisme municipal à Lyon au XXe siècle", in *Forma urbis. Les plans généraux de Lyon, XVIe – XXe siècles*, Lyon, Archives municipales de Lyon
- Thoenig, J-Cl., 1973, *L'ère des technocrates, le cas des Ponts-et-chaussées*, Paris, Editions d'organisations
- Trépos, Y., 1996, *Sociologie de l'expertise*, Paris, PUF
- Veitl, P., 2005, « A quoi pensent les experts ? Paroles d'experts et paroles sur l'expertise », in Dumoulin Laurence, Labranche Stéphane, Robert Cécile, et Warin Philippe (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques..* Grenoble : PUG (Presses Universitaires de Grenoble), janvier 2005, p. 15-35. (Symposium ; hors série).

Documents

- Conseil de développement du Grand Lyon (février 2007), *PADD du SCOT de l'agglomération lyonnaise*, première contribution
- Conseil de développement du Grand Lyon (décembre 2007), *Alerte sur la crise du logement, une crise dont la gravité est sous-estimée, notamment dans sa dimension sociale*
- Grand Lyon (2007), *Verbatim du Forum inter conseils de développement*, tenu le 23 octobre 2007
- Grand Lyon (février 2001), *Discours d'installation du premier Conseil de développement*
- Grand Lyon (juillet 2006), *Discours d'installation du nouveau Conseil de développement*
- Grand Lyon, *Règlement intérieur du Conseil de développement*