

Que faire des instances pérennes de participation ?

Trajectoire d'une « coalition de réforme » dans le contexte lyonnais

Jeanne Cartillier

Responsable de la mission Participation citoyenne du Grand Lyon.

Guillaume Gourgues

Maître de conférences en science politique
Université de Franche-Comté, CRJFC/PACTE

Résumé : la collaboration entre chercheurs et acteurs de la participation est abordée dans cet article à travers le retour d'expérience d'une « coalition de réforme » évoluant dans le contexte Lyonnais, entre 2011 et 2014. Cette coalition a tenté d'agir en faveur d'une réforme d'une instance pérenne de consultation, le Conseil de Développement du Grand Lyon. En revenant sur la trajectoire et le travail commun réalisé au sein de cette coalition, nous souhaitons insister sur un point central : chercheurs et acteurs de la participation ne sont pas obligatoirement associés dans l'objectif de développer l'offre de participation publique, mais peuvent également engager une réflexion « critique » sur des dispositifs qu'ils connaissent bien et dont ils perçoivent sans cesse les limites. Le récit de cette collaboration ponctuelle, progressivement construite et globalement informelle, nous permet de livrer quelques éléments sur la dimension « réflexive » du dialogue entre chercheurs et acteurs.

Abstract : This paper deals with the collaboration between scholars and professionalized actors of public participation through the feedbacks of an “advocacy coalition” which has acting in the context of a French city (Lyon), between 2011 and 2014. This coalition tried to promote a reform of a perennial consultative committee, named the *Conseil de Développement du Grand Lyon*. While reconsidering the trajectory and the common work of this coalition, we wish to insist on a central issue: scholars and actors of public participation are not necessarily associated in order to develop the public participation “supply”, but can also start a “critical” analysis on participatory processes that they know very well and perceive the limits. The story of this specific, gradually built and overall informal collaboration partly highlights the “reflexive” dimension of the dialogue between scholars and actors.

Le point de départ de cette communication est une série de questions, communément posée par les deux auteurs, l'une en position de responsable administrative, l'autre en position d'impétrant universitaire, à propos de leur place dans le développement de l'offre de participation publique. Ces questions, les voici : que dire d'un dispositif participatif qu'on accompagne et/ou qu'on étudie dont on pense (toujours plus) percevoir les limites et les impasses ? Est-il de notre ressort, de notre responsabilité, de suggérer et d'argumenter une « réforme » du dispositif en question, a fortiori lorsque celui-ci dispose d'une base légale assurant *a priori* sa pérennité et sa relative immuabilité ? Jusqu'où ces suggestions peuvent-elles être entendues et/ou acceptées par les membres actifs du dispositif et les responsables politiques ?

Le dilemme qui anime le positionnement de l'agent administratif face à ces questions est semblable, à bien des égards, à celui du chercheur : tenu à la revendication d'une forme d'objectivité dans l'animation (ou l'étude) des dispositifs participatifs, il rencontre les plus grandes difficultés à masquer son analyse critique (au sens positif comme négatif) sur les processus qu'il côtoie. Dans les deux cas, le franchissement de la ligne « normative » est

pensé à partir d'une définition des fonctions et des rôles en vigueur dans les champs administratif et universitaire, et largement intégrée dans la socialisation professionnelle des agents. Toutefois, dans un cas comme dans l'autre, la dénonciation d'une « perversion » des postures d'objectivité ne peut constituer le seul horizon d'étude du travail administratif et scientifique accompagnant la démocratie participative.

Les travaux récents de sociologie de l'administration, a fortiori de l'administration territoriale (Jeannot, 2005 ; Biland, 2012), nous invitent à assumer le dépassement d'une posture exclusivement dénonciatrice des compromissions que feraient subir de bien peu scrupuleux agents aux idéaux administratifs de neutralité pure et parfaite. La compréhension du rôle des fonctionnaires dans la fabrique des politiques publiques balaye l'idéaltype bureaucratique wébérien – obéissance exclusive à la fonction, méritocratie, transparence des règles d'avancement, non appropriation des postes (Weber, 2003) – au profit d'une sociologie compréhensive de la « politisation fonctionnelle » des agents. Ces derniers, loin de renier leur neutralité pour un engagement partisan (et donc partial), sont en réalité sommés de dépasser les cadres légaux d'une action publique toujours plus floue, afin d'inventer une manière d'être et de faire leur permettant de faire avancer concrètement les projets et missions qui leur sont confiés. Ils se vivent en quelque sorte comme « co-responsables » du succès ou de l'échec des programmes qui leur sont confiés, et ce malgré le flou et l'imprécision des normes d'action qui leur sont adressés (Cattla, 2010).

Dans le cas des universitaires, les rares travaux existants sur leur implication dans le développement des dispositifs participatifs rejoignent, peu ou prou, les constats évoqués précédemment. Dans l'article qu'elle consacre à la question, Cécile Blatrix (2012) entend montrer que différents courants disciplinaires (droit, urbanisme, sociologie, science politique) ont accompagné et tenté d'influencer le développement de l'offre de participation publique. Faute de faire la distinction, trop caricaturale, entre chercheurs « engagés » (donc normatifs) et chercheurs « critiques » (donc non normatifs ?), l'auteure explore les différentes postures universitaires face à la montée en puissance de la participation, oscillant entre accompagnement juridique, orientation stratégique, et soutien politique. L'université, loin d'être l'espace secret à l'origine d'une entreprise géante de légitimation des dispositifs participatifs de tout poil, tente de prendre part à un mouvement de réforme qu'elle observe et qui interroge les contours démocratiques de notre société.

Administration et recherche jouerait donc un rôle dans le déploiement de l'offre publique de participation. Reste à définir lequel. L'analyse de la progression des « réformes participatives » au sein des institutions politiques (Blatrix, 2000 ; Mazeaud, 2010 ; Gourgues, 2012) insiste toutefois sur l'importance des logiques de coalition, forcément localisées, spécifiques aux différents contextes de réforme. Ainsi, si on retrouve les acteurs précédemment cités (agents administratifs et universitaires, auxquels nous ajouteront les élus) dans ces coalitions, leur implication ne peut se résumer à des postures caricaturées : des agents administratifs obsédés par la bonne mise en œuvre de « leur » dispositif, des universitaires souhaitant devenir les Raspoutine du « tout participatif » et des élus soucieux d'innover sans prendre aucun risque. Tout cela, bien sûr, au détriment des participants eux-mêmes, souvent négligés dans les analyses institutionnalistes. L'implantation des dispositifs participatifs dans le fonctionnement routinier d'une institution politique constitue en réalité un processus qui déstabilise les postures, et force les différents acteurs impliqués dans son suivi ou son étude à interroger leurs *a priori*, leur jugement et leurs attentes. Ainsi, plutôt que de considérer le rôle et les relations entre agents administratifs et universitaires à partir de leur position réelle dans leur champ d'appartenance respective, nous proposons de les saisir à partir de la gestion concrète d'un dispositif et de sa réforme.

Pour illustrer la manière dont la trajectoire d'un dispositif participatif peut susciter la formation inattendue de « coalition de réforme », cette communication propose de se focaliser

sur un cas d'étude : celui des débats entourant le bilan et l'avenir du Conseil de Développement (CdD) de la Communauté urbaine du Grand Lyon dans le cadre de la transformation institutionnelle d'Établissement Public de Coopération Intercommunale en Métropole de Lyon au 1er janvier 2015. Notre objectif est donc de revenir sur la trajectoire d'une coalition entre acteurs administratifs et académiques formée autour de l'enjeu de la réforme du CdD du Grand Lyon, en s'attardant sur la convergence progressive des analyses portées par la sphère administrative en charge du CdD et celles portées par la sphère académique étudiant cette même instance. Plus précisément, nous proposons de retracer la construction d'une posture commune aux deux sphères, et sur sa trajectoire (non achevée) au sein de l'institution intercommunale, en revenant sur trois éléments principaux : les conditions de « mise en débat » du CdD, la constitution progressive d'un « bilan critique », l'état actuel des controverses ouvertes à cette occasion.

Le matériau de recherche utilisé ici repose essentiellement sur l'expérience des deux auteurs, au cœur des débats concernant le CdD et les travaux académiques, rapports, feuilles de route progressivement constitués. Bien évidemment, l'analyse du positionnement institutionnel des auteurs, acteurs de cette coalition, reste indispensable : nous la mènerons dans la mesure du possible, en annonçant d'emblée une énorme limite à ce travail, à savoir la subjectivité et l'incomplétude d'un travail d'auto-analyse. Si les invitations à une réflexivité sont devenues une figure classique du travail sociologique (Bourdieu, 2006), il apparaîtrait prétentieux et erroné d'affirmer pouvoir nous mettre pleinement et objectivement à distance dans le cadre de cette communication.

UN CONTEXTE NATIONAL ET LOCAL FAVORABLE A LA « MISE EN DEBAT »

Le travail de réflexion sur l'avenir du CdD du Grand Lyon s'inscrit dans un contexte dépassant largement le contexte lyonnais. En effet, à l'échelle nationale, les Conseils de développement sont traversés actuellement par trois mouvements potentiellement contradictoires.

Premièrement, les Conseils de développement sont désormais inscrits, ne serait-ce que législativement, dans le paysage des instances pérennes de concertation en France. Pour rappel, les CdD sont créés par la loi Voynet en 1999 et rendus obligatoires pour les Pays et les Communautés urbaines et d'agglomération. Progressivement mis en place à travers la France sous l'effet de cette contrainte légale, la création de CdD remporte un succès certain, puisque la quasi totalité des intercommunalités ont instauré un dispositif de ce type¹. Ce succès s'explique bien entendu par l'extraordinaire plasticité des modalités de mise en œuvre d'une assemblée consultative dont l'avis sur certains aspects des politiques publiques locales est obligatoire (notamment les chartes de contractualisation avec les Régions), mais dont la composition et les missions exactes restent déterminées par les acteurs locaux. Sur la base de ce succès, plusieurs CdD prennent l'initiative de la création d'une « Coordination nationale des Conseils de développement » en 2003. La Coordination des CdD est depuis lors ouverte à tous les Conseils de développement quel que soit leur territoire de référence. Elle se constitue en association en 2012 et se dote d'une équipe dédiée. Au-delà de la mutualisation des réflexions et outils entre CdD, la Coordination nationale œuvre à la valorisation des Conseils de développement, en assumant le statut d'interlocuteur national pour les institutions publiques. L'instance pérenne de participation que sont les Conseils de développement, au-

¹ Signalons toutefois que l'engouement n'est pas aussi homogène qu'il peut en avoir l'air aujourd'hui. Par exemple, la Communauté Urbaine de Strasbourg, n'en a jamais créé et ce, malgré la contrainte légale et sans qu'aucun contentieux juridique ne soit soulevé. La loi MAPAM du 17 janvier 2014 prévoit toutefois l'instauration d'un conseil de développement pour l'Euro-métropole strasbourgeoise.

delà de son existence législative, est donc fortement portée par ses membres à travers le pays, plaidant pour un renforcement de sa place et de son rôle dans le paysage participatif territorial.

Deuxièmement, et en contrepoint de cette première impression, l'apparition de travaux de recherche sur les CdD alimente une lecture plutôt réservée quant au fonctionnement de ces instances (Gourgues, 2013, p. 121-122), largement alimentée d'ailleurs par les membres eux-mêmes de ces instances (CERTU-Coordination nationale des CdD, 2010). Sans revenir sur le détail de ces travaux, on peut retenir quelques éléments saillants : les CdD sont généralement analysés comme des instances au fonctionnement très hétérogène – et donc difficilement comparable – d'un territoire à l'autre (euphémisme)², constamment prises dans une ambivalence politique liée à leur positionnement institutionnel. Aux prises avec un jeu politique intercommunal complexe, reposant sur la construction discrète et permanente de compromis politiques, les CdD doivent dans le même temps accorder les intérêts et postures des différents acteurs qui la composent, tout en évitant qu'une poignée de participants en confisquent le fonctionnement réel. A la fois tributaires des collectivités à qui ils doivent leurs moyens de fonctionnement, et à la recherche d'une posture adéquate (critique ? d'accompagnement ? évaluative ? prospective ?), les CdD tentent de combiner tous ces rôles en même temps, rendant souvent leur activité illisible – en particulier pour le grand public –, et leur rôle obscur. Aggravant ces constats, l'ouvrage de Fabien Desage et David Guéranger (2011) sur le fonctionnement intercommunal français ne s'embarrasse même plus de ce genre de détails. Perçus depuis l'analyse institutionnelle et politique des arènes intercommunales, les CdD sont réduits à l'état d'institutions fantoches :

« Présentées également comme une forme de palliatif démocratique à l'absence d'élection des conseillers au suffrage universel, [*ces structures*] furent pourtant loin de remettre en cause les logiques censitaires à l'œuvre. Peu investis par la plupart de leurs membres, notamment les moins dotés en ressources notabiliaires (Teillet, 2007), ces conseils sont marqués par des processus décisionnels complexes, dont les effets sur les politiques intercommunales sont souvent difficiles à évaluer » (Desage, Guéranger, 2011, p. 206)

Ce contexte paradoxal que nous qualifierions volontiers « d'institutionnalisation inquiète » des CdD à travers la France, a un impact direct, quoique discret, sur l'activité universitaire. En effet, un nombre croissant d'étudiant(e)s suivant des Master liés à l'action sociale, au développement local, à l'action publique territoriale s'oriente vers les CdD à l'occasion de leurs stages de fin d'étude. Ainsi, deux étudiantes du Master Villes, Territoire et Solidarité (VTS) de l'IEP de Grenoble ont été accueillies, à deux ans d'intervalle, sur des missions d'animation du CdD au sein du service en charge de la participation citoyenne au Grand Lyon sur le principe de l'alternance : suivant une semaine de cours par moi à l'IEP, elles évoluent le reste du temps au sein de la structure. Ces stages sont alors l'occasion d'un dialogue étroit entre les encadrants professionnels et universitaires, partageant manifestement les mêmes constats et analyses.

Troisièmement, le contexte national de réforme territoriale, engagée depuis 2012, constitue une fenêtre d'opportunité pour l'ouverture d'un débat de fond sur l'apport, l'intérêt, les limites et l'avenir de ces instances pérennes de participation. Or ce débat ne s'organise pas véritablement à l'échelle nationale. Si l'on s'en tient à la récente loi MAPAM, nouvelle étape législative dans la reconnaissance des pôles urbains, on ne trouve que quelques évocations très floues concernant l'avenir des Conseils de développement dans la construction des

² On ne retiendra que l'exemple de leur composition : si la composition de certains CdD peut s'ouvrir aux « citoyens ordinaires », la plupart des individus siégeant dans ces instances appartiennent exclusivement aux réseaux associatifs locaux, aux milieux entrepreneuriaux / syndicaux et à des personnalités jugées comme « qualifiées ». Ce rassemblement de citoyens engagés représentant des organisations préexistantes est en général nommé la « société civile » ou « société civile organisée ».

métropoles³. Le débat de fond sur le rôle et l'avenir des CdD est donc poliment remis aux mains des acteurs locaux, qui devront, métropole par métropole, déterminer les règles du jeu.

L'exemple du Grand Lyon et de son Conseil de développement est en cela tout à fait intéressant : le projet en cours de fusion de la Communauté urbaine et du Département du Rhône pour créer la Métropole de Lyon au 1^{er} janvier 2015, accélère une réflexion stratégique des acteurs du CdD (membres, élus, équipe administrative) sur le devenir et la place de cette instance auprès de la nouvelle institution. Un débat s'engage donc autour d'une question simple : que faire du CdD dans cette future institution au statut inédit ? La question se pose avec d'autant plus d'acuité que le CdD du Grand Lyon occupe une place spécifique dans l'histoire de la Communauté urbaine et plus largement dans le paysage des « expériences participatives » en France. En effet, le CdD, fondé en 2001, constitue alors la dimension la plus visible d'une démarche prospective de « mise en participation » d'un projet d'agglomération initiée par le Président de la Communauté urbaine d'alors intitulée « Millénaire 3 ». La démarche, et notamment la « Charte de la participation » dont elle est issue, s'est imposée comme un modèle à suivre (parmi d'autres modèles) en matière de participation intercommunale. Aussi, la réforme du navire amiral de la démarche Millénaire 3 qu'est le CdD est-elle suivie avec âpreté par ceux qui ont participé et participent, parfois depuis de nombreuses années, à son fonctionnement.

L'ANIMATION D'UNE ANALYSE CRITIQUE INTERNE

Si le contexte national a pu favoriser le déclenchement d'un débat concernant le CdD du Grand Lyon, les réflexions le concernant n'ont pas attendu l'année 2014 pour éclore. Sans nous engager dans une généalogie des bilans et points d'étape ayant conduit les responsables administratifs du CdD à s'interroger sur le fonctionnement et l'avenir de l'instance, nous proposons de revenir plus précisément sur les moments de « rencontre » des analyses administratives et universitaires. Ces rencontres s'organisent notamment (mais pas uniquement) par l'intermédiaire des mémoires de MASTER 2 des deux étudiantes-stagiaires évoquées plus avant. Le contenu de ces deux mémoires reflète, en quelque sorte, l'état du bilan partagé qu'élaborent acteurs administratifs et chercheurs, notamment à l'occasion des soutenances de mémoire.

Le premier mémoire, réalisé en 2009, s'intitule « Un conseil de développement sous contraintes institutionnelles. Le cas du Grand Lyon » (Briel, 2011). Ce mémoire choisit de mobiliser les cadres d'analyse inspiré des théories du « mimétisme institutionnel » (Mény, 1993) pour décortiquer le positionnement du CdD. L'auteure établit alors que nombre de caractéristiques du CdD peuvent s'expliquer par la volonté de ses membres de coller au mieux au fonctionnement de son institution de tutelle, dans l'espoir de gagner en influence : présidentialisation forte, fonctionnement en commission, en assemblée plénière, choix des thématiques de travail (même en auto-saisine), etc. Ce mimétisme est pourtant paradoxal : le CdD est pris dans un souci revendicatif, le poussant à se penser comme une entité autonome, auquel se superpose un souci « d'arrimage institutionnel » de l'instance, qui le conduit au

³ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Y sont évoqués les Conseils de développement du futur Grand Paris (il « réunit les partenaires économiques, sociaux et culturels de la métropole », est « consulté sur les principales orientations de la métropole » et doit définir les modalités d'association des habitants à l'élaboration du projet métropolitain), des métropoles de Lille et de Strasbourg (associant les pays limitrophes ou les institutions européennes) mais conservent le cadre extrêmement flou qui caractérisait la loi Voynet. Il est notamment répété à plusieurs reprises que « les modalités de fonctionnement du Conseil de développement sont déterminées par le règlement intérieur du Conseil de la métropole ».

mimétisme. Or, l'équilibre entre ces deux postures n'est jamais abordé, ni réglé : « l'attention des acteurs du Conseil de développement étant focalisée sur les questions des effets et de visibilité, les questions plus profondes de ce que veulent faire ensemble les acteurs de ce dispositif sont masquées » (Briel, 2011, p. 83). Le CdD est alors analysé comme un organisme qui, cherchant sa propre survie (l'auteure le qualifie de « dispositif paquebot qui justifie son existence »), brouille le sens de son activité et de son image dans le maintien de mille et une fonctions.

Le second mémoire, réalisé deux ans plus tard, est intitulé « La participation citoyenne à la « fabrique de la ville » dans un cadre institutionnalisé : des trajectoires individuelles et collectives inhibées. Le cas du Conseil de développement du Grand Lyon » (Keller, 2013). Ce mémoire, souhaitant ne pas réitérer une analyse en termes de contraintes institutionnelles, s'intéresse aux perceptions qu'ont les membres du CdD du rôle et du fonctionnement du CdD. Saisissant l'occasion d'un chantier ouvert par le CdD (une saisine sur la révision du PLU-H), l'analyse tente de saisir les tensions larvées derrière l'engagement de ses différents membres. Les éléments saillants de cette analyse peuvent être regroupés autour de deux idées. D'une part, les marges de manœuvre des membres sont encadrées par ce que l'auteure nomme une « allégeance institutionnelle » : en cas de désaccord avec l'institution de tutelle, les membres du CdD privilégient l'apathie ou le départ à la protestation. Le fonctionnement routinier du CdD conduit les membres à s'imposer réciproquement cette allégeance, orientant le collectif vers une posture de fidélité à l'institution. D'autre part, ce même collectif est constamment traversé par un « complexe de représentation » : en effet, alors qu'ils ne sont pas nommés directement en tant que « représentants des citoyens grand lyonnais », l'ambiguïté est alimentée par l'attente exprimée par les élus et techniciens d'un « regard citoyen » sur les sujets sur lesquels ils sont saisis par l'institution. Une partie des membres du CdD s'interrogent sur leur rapport aux « citoyens-habitants » du Grand Lyon. S'ils ne sont pas des représentants, alors quelle légitimité ont-ils ? Que font-ils dans ce Conseil ? Les doutes engendrés par cette interrogation les conduisent à se réfugier dans une posture technique (producteurs d'une « expertise citoyenne ») accentuant la clôture du CdD, de plus en plus réservé aux individus en mesure de maîtriser la technicité des dossiers abordés par l'instance.

Bien entendu, aucun de ces deux mémoires n'est accueilli comme un « discours vrai » et incontestable sur ce qu'est devenu le CdD. Néanmoins, ils recourent très largement les observations menées par les agents administratifs en charge du CdD et viennent en réalité compléter des résultats de recherche préétablis. Ainsi, Lila Combe, dans une analyse comparative des dispositifs participatifs en matière de planification urbaine entre Lyon et Montréal (2009) a évoqué l'enjeu de la maîtrise de l'expertise dans l'équilibre institutionnel précaire dans lequel évolue le CdD du Grand Lyon. Pour ce dernier, la mobilisation de l'expertise reste une figure imposée. Prenant l'exemple d'un travail de l'instance concernant le domaine de l'urbanisme, Lila Combe indique ainsi : « 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 » (Combe, 2009, p. 9).

La discussion des mémoires de Master est donc l'occasion d'établir une grille d'analyse commune du CdD. Résumons là sous forme de constats cumulatifs :

- Le CdD est entré dans une routine de participation à une quantité de politiques publiques, principalement sur commande de l'institution politique.
- L'instance a privilégié une posture d'« expert », privilégiant les contributions techniques et spécialisées aux politiques urbaines, laissant de côté d'autres missions (mobilisation citoyenne notamment) et ne favorisant pas la participation active de tous les membres du CdD.

- Le CdD est une instance « hyper-productive », qui « marche » parfaitement : elle produit des « contributions », participe au débat sur les orientations, est de plus en plus reconnue dans l'institution.
- Le CdD a gagné en efficacité et crédibilité auprès de l'institution du Grand Lyon, et notamment de ses élus, au détriment du soin porté à la diversité des points de vue et à la qualité des processus délibératifs. Totalement « au service » de la Communauté urbaine, le CdD s'est en grande partie déconnecté de sa légitimité citoyenne.

Une idée se dégage : l'instance est à bout de souffle, et continue pourtant de monopoliser la quasi totalité des moyens humains et financiers du Grand Lyon en matière de participation citoyenne. Les responsables administratifs, à partir de ce constat difficile à assumer auprès de leurs élus et surtout auprès des membres du CdD, vont donc chercher à ouvrir un espace de dialogue et de réflexion pour envisager les scénarios possibles de l'ère post-CdD qu'ils appellent désormais de leurs vœux. Cet espace prend alors la forme d'un collectif de réflexion ad hoc regroupant des chercheurs indépendants (hors université) membres du réseau de prospective du Grand Lyon ayant l'habitude de travailler avec le service en charge de la participation, d'agents administratifs (au-delà des seuls responsables directs de l'instance) et d'universitaires (dont le directeur des mémoires évoqués plus avant). L'objectif de ce collectif de réflexion, réuni plusieurs fois par an à partir de 2011 à l'initiative du service, est de produire une série de controverses et de réflexions globales, à partir d'enquêtes de terrain, d'interviews d'acteurs et de lectures autour des questions transversales que se pose le service concernant le rôle et la place de la participation citoyenne au sein de la Communauté urbaine. Le groupe se retrouve donc pour évoquer, entre autres choses, la question de la conflictualité dans la dynamique démocratique et du rapport au conflit dans les instances de participation publique, la réalité de la délibération politique dans les intercommunalités ou encore l'écoute des mobilisations citoyennes spontanées (Polère, 2014 ; Foret, 2014). Dans cet espace, la position universitaire n'est jamais celle de prescripteur ou de décrypteur : elle consiste à prendre part au débat, au même titre que n'importe quel agent, à partir des résultats d'une recherche doctorale fraîchement terminée. La coalition qui se forme ne se limite jamais au modèle du « conseil scientifique à la décision », loin de là. Elle adopte la forme mouvante d'un débat intense et souvent déstabilisateur, mené dans les interstices de l'administration publique. Si les constats sont partagés, les désaccords sur les « voies de sortie » existent, et sont souvent clairement exprimés autour de la table de réunion.

Il est important de comprendre que ce cercle de réflexions « critiques » n'est pas à l'origine des questionnements sur le CdD, en germe depuis plusieurs années au sein de l'administration. La question de l'avenir du CdD a été posée, au sein de l'institution, d'une toute autre manière et sous un angle nettement moins polémique. Or, la rencontre des deux « courants » de réforme a donné lieu à des controverses ouvertes et animées, sur lesquelles nous souhaitons revenir à présent.

BALISTIQUE D'UNE CONTROVERSE EN COURS

Le chantier de réforme du CdD n'a pas été directement initiée par la « coalition critique ». Cette réforme s'enracine, en réalité, dans le flot du chamboulement institutionnel qui touche le Grand Lyon dans son ensemble. Comme évoqué précédemment, la fusion entre la Communauté urbaine et le Département du Rhône est l'occasion d'une remise en chantier de l'ensemble des rouages politiques et administratifs de l'intercommunalité, et le CdD ne fait pas exception. Or c'est à l'occasion de cette réforme que la « coalition critique » va devoir affronter une autre coalition, formée par les défenseurs de l'instance telle qu'elle existe, au premier rang desquels nous trouvons son Président. La personnalité du Président est un élément incontournable dans la compréhension du fonctionnement du CdD. La trajectoire de

ce dernier⁴ et sa longévité à la tête de l'instance (il la préside de 2006 à 2014 soit 8 années consécutives) lui donnent une importance décisive dans les débats entourant l'avenir du Conseil.

Comme évoqué plus avant, l'administration est la première à être mobilisée dans la perspective de cette réforme : dès novembre 2013, le service est officiellement mandaté par la Direction Générale des Services pour engager un travail de bilan et de perspective concernant le CdD. La commande est explicite : il s'agit de mener un bilan « sans concession » et de « l'argumenter solidement » autour de trois grands thèmes (rapport coût/investissement/impact des travaux, « arrimage » de la société civile à l'institution, évaluation concrète de la charge de travail pour « objectiver la réalité de l'autonomie de cette instance au regard des moyens alloués »). Cette mission fournit une fenêtre d'opportunité pour l'aboutissement du travail collectif critique évoqué plus avant.

Au moment où la définition du projet de réforme se pose concrètement, les agents administratifs reprennent la main et endossent la responsabilité de l'horizon qu'ils souhaitent défendre. La logique de coalition ne s'étend d'ailleurs pas au-delà de ce cercle de discussion. Toutefois, les thèmes, propositions, idées et débats du collectif de réflexion imprègnent très largement les perspectives envisagées. Le service élabore en réponse une série de « scénarios » argumentés, qui seront présentés dans un premier temps à la Direction Générale des services, puis aux membres du CdD sur demande de ces derniers. Ces scénarios, élaborés parallèlement aux réunions du réseau de « veilleurs », définissent ce que pourrait être la place d'un CdD repensé à partir d'une politique de participation citoyenne renouvelée dans une acception élargie :

- 1) Transformer le CdD en une sorte de Conseil Économique et Social Métropolitain dans une logique de représentation assumée, légitime et efficace, des corps intermédiaires⁵.
- 1) Donner au CdD un rôle de tiers organisateur du débat citoyen, en s'inspirant notamment de l'expérience toscane d'instance régionale du débat public.
- 2) Faire du CdD un « passeur » entre les initiatives citoyennes ascendantes et l'institution métropolitaine, le sortant définitivement de son rôle de production d'expertise.
- 3) Troquer le CdD en tant que tel pour un espace plus ouvert de formation citoyenne permanente.

Ces scénarios partagent un seul point commun : ils proposent des choix clairs et entendent mettre fin à la « pensée magique » faisant du CdD l'instrument polyvalent d'une expertise de la société civile organisée, d'une participation citoyenne plurielle et diversifiée et d'une délibération approfondie à l'échelle métropolitaine. Chacune des solutions envisagées tranche dans le vif, et propose de ne s'occuper que d'une mission, à partir de laquelle peuvent être débattus les aspects concrets du CdD : nombres de membres, modalités de travail, moyens attribués, etc.

Quelques mois plus tard, c'est au tour des membres du CdD d'être sollicités pour penser la réforme de leur institution. Dans la lettre de saisine que leur adresse le Président de la Communauté urbaine, les membres du CdD sont invités à s'engager dans une « évaluation plurielle » du CdD, comprenant l'analyse du contenu des saisines et autosaisines, des

⁴ Polytechnicien, il consacre une grande partie de sa carrière à la direction de différentes agences d'urbanisme (Toulouse puis Lyon), mais occupe également des fonctions au sein des services d'urbanisme et de transport de l'Etat, assure la présidence du CERTU. Voir Jean Frébault, « éléments d'autobiographie », URL : http://citadoc.caue-isere.org/opac_css/doc_num.php?explnum_id=102

⁵ Ce scénario a d'ailleurs été publiquement argumenté par Guillaume Gourgues (2014), dans le numéro 7 (juin 2014) de la revue *M3 Société urbaine et action publique*, publiée par la direction de la prospective et du dialogue public du Grand Lyon.

modalités de travail collectif, du dialogue entre élus et services, de l'impact des contributions, de l'ingénierie d'accompagnement des travaux, des liens avec les autres espaces de concertation, ou des possibilités d'atteindre les « absents » du débat public... En clair, la contribution du CdD à la réflexion concernant son propre avenir est peu encadrée, et les membres peuvent déterminer le créneau sur lequel ils souhaitent se positionner dans la perspective métropolitaine. Pour ce faire, le service en charge de l'animation du CdD mandate un tiers extérieur pour accompagner la réflexion (depuis la réalisation d'une enquête quantitative et qualitative à l'attention des membres et l'animation des réunions du groupe de travail jusqu'à la rédaction de la contribution), afin de créer les conditions d'une imperméabilité maximale entre l'analyse des membres et celle du service.

Le croisement entre les deux processus de réflexion révèle alors des divergences de fond majeures entre les diagnostics et les perspectives. La présentation des scénarios, largement appuyé sur le travail de la « coalition critique », par l'équipe administrative lors de la réunion du groupe de travail composé des membres du CdD en avril 2014 suscite notamment de vives réactions. Le Président du CdD, soutenu par un plusieurs membres historiques de l'instance, s'oppose catégoriquement à la perspective d'une suppression de la multiplicité des missions de l'instance telle qu'elle en a aujourd'hui la prérogative. Ces derniers plaident au contraire pour une réforme largement inscrite dans la continuité, allant essentiellement dans le sens d'un élargissement encore plus grand des missions et un renforcement des moyens mis à disposition.

La réforme du CdD est donc un enjeu politique, au sens où il établit une ligne de clivage que la Communauté urbaine doit prendre en compte. Mais ce débat ne se déroule pas dans un espace institutionnel stable et plusieurs éléments viennent conditionner l'impact de ce débat sur la réforme effective du CdD. Faute de pouvoir prévoir l'avenir du CdD, on peut toutefois énoncer trois facteurs déterminants dans la poursuite et l'aboutissement de ce débat :

1) L'urgence de la fusion métropolitaine : la réforme de l'instance, perçue depuis l'enjeu global de la création institutionnelle de la Métropole, qui doit être rendue effective pour le 1^{er} janvier 2015, demeure un micro-sujet. L'équipe de Direction Générale ne place pas au sommet de son agenda très chargé l'arbitrage concernant le CdD, pas plus que le Cabinet du Président de la Communauté urbaine.

2) Le renouvellement de la Présidence du CdD : en septembre 2014, Anne-Marie Comparini, ancienne présidente centriste du Conseil régional Rhône-Alpes (1999-2004) a été nommée présidente du CdD pour succéder à Jean Frébault. Son rôle sera sans aucun doute crucial pour faire basculer les orientations finales concernant l'avenir de l'instance.

3) Le renouvellement de la Vice-présidence du Grand Lyon en charge de la participation : après plusieurs années de mandature, le Vice-président historiquement en charge de ces questions, Gérard Claisse, se voit confié en 2014 une autre délégation (Politique d'achat public – Gestions externes). La participation est désormais confiée à une élue lyonnaise affiliée au Parti Radical, Sandrine Frih.

CONCLUSION

A l'heure où nous rédigeons ces lignes, l'avenir du CdD de la Métropole de Lyon est donc loin d'être scellé. Toutefois, les enseignements que nous souhaitons tirer du processus que nous nous sommes efforcés de restituer ne sont en rien liés aux choix qui seront finalement retenus. Si nous avons souhaité écrire un tel article, c'est dans le but de montrer que les relations entre acteurs et chercheurs gagnent à être saisies dans leur finesse à partir des controverses qui accompagnent inévitablement la mise en œuvre de tout dispositif participatif.

A la question d'ensemble posée par ce colloque sur les relations acteurs/chercheurs – à savoir « liaisons dangereuses ou relations fructueuses ? » – nous répondrons : entente lucide et convergente, qui ne relève en rien de l'entreprise partisane et qui permet à chacun de « rester à sa place ». Dans cette relation, pas de gourou, pas d'intellectuel organique, pas d'instrumentalisation. Le rapprochement entre les deux sphères s'est fait d'abord et exclusivement sur la base de constats partagés, produits dans des périodes communes. Dans le cas que nous avons souhaité exposer, la rencontre « critique » s'est établie à partir de deux scepticismes complémentaires portant sur l'intérêt et l'avenir des instances pérennes de participation. Ce partage a été le ciment d'un dialogue qui s'est pourtant arrêté aux portes de la réforme en tant que telle, puisque les agents administratifs ont endossé seuls la production de préconisations, sans jamais chercher à court-circuiter les mécanismes politiques propres au chantier ouvert sur le CdD. Dans notre cas, le dialogue entre administration et recherche n'a pas été construit par la première comme une stratégie de mobilisation de la seconde pour s'imposer dans un jeu institutionnel quelconque.

De manière plus générale, il nous semble important de dépasser un double écueil dans la compréhension des jeux d'échange et d'alliance entre administration et recherche dans la production de diagnostics et de projets de réforme de la participation citoyenne. Du côté administratif, il est important de saisir qu'aucune « vérité scientifique » ne viendra conforter telle ou telle position. La confrontation avec la recherche amènera, au mieux, l'ouverture de « doutes récurrents » et de généralisation argumentée, permettant de qualifier et de problématiser des situations vécues. Du côté de la recherche, l'échange avec l'administration n'est pas synonyme d'éradication de la distance critique. L'enrôlement dans un dialogue réformateur d'agents extérieurs à la structure bureaucratique, monnaie-courante dans l'ensemble des politiques publiques (Dupuy, Halpern, 2009), impose un effort réflexif permanent mais correspond surtout à une expérience de posture qui, si elle n'implique pas de trahir les acquis des recherches antérieures, s'avère tout à fait passionnante.

De part et d'autre, il est donc primordial d'abandonner l'image d'Epinal du « chercheur indépendant critique » face à la « machine administrative aveugle » qui pervertirait l'idéal participatif dans des dispositifs gadgets irréformables. En réalité, les diagnostics des acteurs institutionnels les plus proches des dispositifs participatifs n'attendent pas la « vérité critique » du chercheur. Les analyses sont largement coproduites et débouchent sur l'ouverture de débats plus ou moins informels, qui ne produisent pas toujours les effets de changement escomptés, mais ont au moins le mérite de construire des agendas collectifs de problèmes à résoudre.

BIBLIOGRAPHIE :

- Biland E., 2012, *La fonction publique territoriale*, Paris, la Découverte.
- Blatrix C., 2000, *La démocratie participative, de Mai 68 aux mobilisations anti-TGV : processus de consolidation d'institutions sociales émergentes*, thèse de science politique, université Panthéon-Sorbonne.
- Blatrix C., 2012, « Des sciences de la participation : paysage participatif et marché des biens savants en France », *Quaderni*, 79, p. 59-80.
- Briel L., Un conseil de développement sous contraintes institutionnelles. Le cas du Grand Lyon, mémoire de Master 2, IEP Grenoble, 102 p.
- Combe L., 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 », *communication lors des premières journées doctorales sur la participation du public et la démocratie participative*, Lyon.

- Desage F., Guéranger D., 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, éditions du Croquant.
- Dupuy C., Halpern C., 2009, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 59 (4), p. 701-722.
- Faure A., Teillet P., 2011, « La durabilité urbaine au travers des conseils de développement : une démocratie d'agglomération recomposée ou ré-enchantée ? », in Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Saint-Étienne, Publications de l'université de Saint-Étienne, p. 213-231.
- Foret C., 2014, « Quand les mobilisations citoyennes interpellent l'action publique. Les conflits territoriaux comme « apparitions de la démocratie » », *Ressources Millénaire 3*.
- Gourgues G., 2010, *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, thèse de science politique, Université de Grenoble.
- Gourgues G., 2012, « Des dispositifs participatifs aux politiques de la participation. L'exemple des conseils régionaux français », *Participations*, 1 (2), p. 30-52.
- Gourgues G., 2013, *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, PUG.
- Jeannot G., 2008, « Les fonctionnaires travaillent-ils de plus en plus ? », *Revue française de science politique*, 58 (1), p. 123-140
- Keller S., 2013, *La participation citoyenne à la « fabrique de la ville » dans un cadre institutionnalisé : des trajectoires individuelles et collectives inhibées. Le cas du conseil de développement du Grand Lyon*, mémoire de Master 2, IEP Grenoble, 183 p.
- Mazeaud A., 2010, *La fabrique de l'alternance. La démocratie participative dans la recomposition du territoire régional*, thèse de science politique, université de La Rochelle.
- Mény Y., 1993, *Les politiques du mimétisme institutionnel : transfert ou rejet*,
- Polère C., 2014, « Délibération et démocratie : conceptions, conditions, enjeux », *Ressources Millénaire 3*.
- Revel M., Lefebvre R., 2012, « Démocratie consultative : l'institutionnalisation à tâtons dans deux communautés urbaines », in Douillet A-C., Faure A., Halpern C., Leresche J-P. (dir.), *L'action publique dans tous ses états. Standardisation et différenciation*, Paris, L'Harmattan, p. 275-290.
- Teillet P., 2007, « A quoi servent les conseils de développement ? », *Pouvoirs Locaux*, n°74, p. 31-36.
- Weber, M., 2003, *Économie et société. 2, L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, Paris, Pocket.