

Jeanne Cartillier* La participation citoyenne comme opportunité de mise en mouvement des cultures professionnelles

Pourquoi et comment une intercommunalité comme le Grand Lyon passe-t-elle de l'énonciation partagée d'objectifs et de principes d'action dans une Charte de la participation à une approche pragmatique de « pollinisation » de méthodes, savoir-faire et savoir-être, nourrie de la capitalisation collective d'expériences (échecs autant que réussites) ? Comment se construit progressivement, et par tâtonnements successifs, une culture du citoyen-habitant-usager au sein d'une organisation politico-administrative à forte dominante de culture technique ?

Au-delà du discours de valorisation issu du marketing territorial, du caractère « innovant » et « exemplaire » de tel ou tel arsenal participatif mis en place par un certain nombre de collectivités territoriales françaises depuis une quinzaine d'années, nul professionnel de la participation citoyenne (qu'il relève de l'ingénierie interne – « technicien » – ou externe – « prestataire » – des collectivités) ou chercheur s'intéressant à ces questions n'ignore que les dispositifs d'implication des citoyens-usagers se mettent en place, se déroulent et s'évaluent dans la douleur.

Laissons de côté la question du portage politique de ces dispositifs, par nature fluctuant et fragile, et qu'il convient d'analyser en tant que tel, afin de nous intéresser plus précisément à la question des impacts du développement de la participation citoyenne sur les acteurs professionnels et leurs modes d'action. Sur le champ des métiers de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, l'effervescence de démarches participatives au niveau local ne saurait cacher de profondes difficultés, tensions et obstacles. Au-delà des compétences et des savoir-faire, c'est la question de la posture du professionnel de l'urbain qui se retrouve fortement interrogée.

*Responsable de la Mission Participation citoyenne au sein de la Direction de la prospective et du dialogue public du Grand Lyon.

Le fil rouge de ce propos consiste, en partant du cas particulier du Grand Lyon, à montrer en quoi l'évolution des cultures professionnelles, la transformation des pratiques et la diffusion de compétences relatives à la participation des citoyens-usagers au sein d'une organisation est un processus long et pluriel. Le retour sur expérience des actions conduites par le Grand Lyon sera mobilisé afin d'en tirer des enseignements partagés sur la ou les façons permettant de concevoir la participation citoyenne non plus seulement comme une contrainte irréversible de la conduite de l'action publique, mais comme une opportunité à saisir pour faire évoluer la posture, les métiers et les modes de faire de la maîtrise d'ouvrage.

Alors que la Charte de la participation du Grand Lyon, élaborée en 2003, continue dix ans après de susciter beaucoup d'intérêt (régulièrement « benchmarkée » par les autres collectivités, en France et à l'étranger), où en est-on aujourd'hui des pratiques professionnelles en interne ? Quels changements organisationnels, quelles mutations de pratiques professionnelles sont à l'œuvre une décennie plus tard ?

Nous exposerons tout d'abord des éléments de contexte et les défis que représente le passage de principes énoncés dans une Charte à l'inscription pérenne dans une culture et des pratiques professionnelles, avant d'approfondir les différentes actions et initiatives de professionnalisation mises en place, des plus traditionnelles au plus originales, pour en tirer un certain nombre d'enseignements de portée plus générale sur la participation citoyenne comme opportunité de transformation profonde des cultures professionnelles.

De l'adhésion aux principes à l'inscription effective dans les pratiques professionnelles

Le cas du Grand Lyon, communauté urbaine ancienne (créée en 1969), passée progressivement d'une logique de communauté de moyens à celle de communauté de destin, et première intercommunalité à se doter d'une Charte de la participation, constitue sans nul doute un terrain d'analyse intéressant des processus à l'œuvre en termes de mutations des pratiques professionnelles, avec la constitution progressive de l'intercommunalité en « objet politique » (passage d'une logique de service rendu par la Communauté urbaine aux communes membres à une logique de service rendu au citoyen-usager).

Cela implique un rapide détour par l'histoire pour comprendre l'origine et le contexte de l'émergence d'une politique de participation citoyenne au sein de cette intercommunalité, qui contribue à expliquer une grande partie des partis pris et des lignes de force de cette politique.

De façon assez atypique, la formalisation d'une politique publique de participation citoyenne à Lyon a émergé non pas de la ville-centre de l'agglomération mais de l'intercommunalité, et de façon intrinsèquement liée à la prospective. La participation citoyenne est mise en place au Grand Lyon avec l'objectif affiché par son vice-président de « démocratiser » l'intercommunalité afin de remédier au « marché de dupes » entre les lieux où les habitants sont invités à participer (les quartiers) et les lieux où se prennent effectivement les décisions (les intercommunalités).

Le coup d'envoi a en effet été donné par la démarche prospective participative ambitieuse « Millénaire 3 », conduite à la fin des années quatre-vingt-dix, qui visait à produire un projet d'agglomération avec les forces vives de la société civile. Cette démarche s'est traduite par l'organisation de nombreux forums, débats et rencontres ayant permis de faire entrer la société civile dans les « arènes » de l'aide à la décision des élus communautaires. Dans le prolongement direct de cette démarche, s'est mise en place à partir de 2002 une véritable politique publique de participation citoyenne avec la volonté d'« intégrer la concertation comme volet à part entière de la conduite de projet » sur les quatre dimensions de l'action publique communautaire : la stratégie d'agglomération, les politiques publiques, les services urbains et les projets d'aménagement.

Cette première étape s'est traduite par la désignation d'un vice-président dédié en charge de la participation citoyenne, puis par la co-élaboration d'une Charte de la participation entre les élus, l'administration et la société civile, représentée par le Conseil de développement, signée par les trois parties et adoptée par le Conseil communautaire en 2003. Au-delà même de son contenu, le processus d'écriture de la Charte vise implicitement à rassurer les différentes parties prenantes concernées (élus, techniciens, société civile), même si déjà, bien sûr, les trois « fronts » n'étaient pas unis et homogènes dans leur adhésion à cette politique publique naissante. Document au

contenu hybride entre une Charte-manifeste et une Charte-mode d'emploi, la Charte de la participation du Grand Lyon joue alors un rôle crucial d'impulsion et de cadrage des « règles du jeu » nécessaires à la mise en place de cette nouvelle politique publique à part entière. La participation citoyenne est désormais considérée comme une politique publique au même titre que d'autres (déplacements, habitat...) et réunit l'ensemble des caractéristiques à cet égard : démarche d'allocation de ressources humaines et financières pour atteindre des objectifs formulés en réponse à des besoins ou des enjeux. Sur le registre démocratique, il s'agit de contribuer à remédier à la crise de la démocratie représentative ; l'enjeu managérial est d'améliorer les politiques publiques et les projets du Grand Lyon ; et enfin, sur le volet social, la finalité est de mieux vivre ensemble et de créer du lien social sur le territoire grand-lyonnais. La politique de participation citoyenne produit ainsi des réalisations, des résultats et des impacts. Les projets mis en œuvre sont plus pertinents et mieux appropriés par les habitants, ces derniers sont mieux informés des projets du Grand Lyon et des déterminants de son action, un réseau d'acteurs partenaires de l'action du Grand Lyon se met en place, situé à l'interface entre l'institution et les habitants.

La Charte de la participation a eu, en tout état de cause, un « effet-levier » important, opérationnalisé par la conception d'un guide méthodologique de la concertation intégrée à la conduite de projet (édité en 2006), la mise en place d'une ingénierie dédiée et l'expérimentation de grandes démarches de concertation pilotes permettant la traduction de ces principes et méthodes (par exemple, la concertation sur le projet d'aménagement des berges du Rhône).

Il convient de mentionner ici que la prise en compte des citoyens-usagers dans l'élaboration des politiques publiques et des projets dans une institution intercommunale ne va pas de soi. Les Établissements publics de coopération intercommunale sont en effet des institutions en « déficit démocratique », puisque leurs élus sont désignés au second degré (par les conseils municipaux au prorata du nombre d'habitants par commune) et non pas directement par les citoyens. En conséquence, les élus communautaires n'ont pas a priori de comptes à rendre aux citoyens, et cette relation n'incite pas les élus aux échanges directs. Les intercommunalités sont même analysées par un

certain nombre de politologues comme les lieux de « la politique confisquée » (Guéranger, Desage, 2011), au sein desquels priment l'opacité de la prise de décision, l'absence de délibération collective et donc de publicité et de transparence conditionnant l'exercice réel de la démocratie. Par effet miroir, il existe une prédominance de la culture technique de corps (ingénieurs, architectes-urbanistes, etc.) au sein de l'institution intercommunale, corps attachés à la légitimité de leur expertise et de leurs marges de manœuvre décisionnaires sur les dossiers complexes qu'ils pilotent, y compris parfois au détriment de la légitimité électorale. Le modèle de double délégation se trouve là poussé à son paroxysme : démocratie représentative au second degré et primauté de la raison technique. On mesure donc les impacts du contexte intercommunal en termes de chemin à parcourir pour intégrer des démarches et processus participatifs mobilisant les « savoirs d'usage » ou « savoirs ordinaires » de la figure du citoyen, lesquels viennent de fait bouleverser la légitimité et la posture des différents acteurs (élus et professionnels), les habitudes de travail, les cultures professionnelles...

Le mandat 2008-2014 a été celui de la construction d'une nouvelle étape de cette politique de participation citoyenne, appelée « l'Acte II », dans une logique d'approfondissement tenant compte des acquis et marges de progrès existants. Si cette démarche avait été initialement envisagée comme une réécriture de la Charte, afin de réitérer un effet-levier supposé par l'énonciation d'objectifs et de principes renouvelés ou actualisés, elle a finalement été réorientée prioritairement sur une logique managériale pragmatique visant l'évolution d'une culture professionnelle et la consolidation des conditions d'exercice de l'activité de concertation par les agents du Grand Lyon concernés.

En effet, l'évaluation de la politique conduite en 2010 avait fait ressortir notamment une adhésion et une actualité des objectifs et principes d'action énoncés dans la Charte, mais aussi des difficultés importantes dans leur mise en œuvre du fait du hiatus existant avec la réalité des pratiques opérationnelles et l'arbitrage des priorités sur toute la ligne décisionnelle. Parmi les nombreuses difficultés identifiées, on retiendra ici en particulier la question du passage de concertations pilotes portées et incarnées par quelques « techniciens

militants » à un déploiement quantitatif des démarches de concertation à l'échelle d'une grande partie de la programmation pluriannuelle d'investissements de la communauté urbaine.

Le plan d'action transversal de l'Acte II de la participation citoyenne a été élaboré sur la base de cette évaluation, mais largement affiné grâce à une large enquête interne à l'attention des agents du Grand Lyon, conduite en 2011, intitulée « Comment vivez-vous votre activité de concertation ? », afin d'objectiver et de qualifier les difficultés comme les points d'appui vécus par les agents au regard de leur activité de concertation, dans leurs métiers et champs d'intervention respectifs (notamment aménagement urbain, voirie, politiques d'agglomération). 40 % des agents concernés ont répondu, de façon anonyme afin de garantir une expression du vécu et des représentations de chacun sans filtre du discours officiel de l'institution ou de la ligne hiérarchique. Les résultats de cette enquête sont particulièrement éloquents et confirment la nécessité impérieuse de penser et de travailler sur l'évolution des métiers et des pratiques professionnelles. Ils mettent en effet en lumière les éléments suivants : une charge de travail lourde, peu visible (dans les fiches de poste mais aussi dans le calcul du plan de charge des agents) et peu valorisée, un déficit de formation initiale sur cette dimension de l'action publique, un réel manque de reconnaissance de la fonction de management de la concertation par la hiérarchie et les élus, un ressenti ambivalent de la concertation comme source de développement personnel et professionnel et source de difficultés supplémentaires dans la conduite de projet.

L'évaluation et l'enquête interne ont ainsi permis de pointer les principaux freins et difficultés à la conduite de démarches participatives effectives et efficaces, qui viennent du décalage entre trois éléments : le discours et la « doctrine » officiels ; les savoir-faire et les représentations des responsabilités de chacun qu'ont les techniciens ; la réalité beaucoup plus complexe, instable, et les interpellations directes et contradictoires qui leur sont renvoyées de toutes parts.

Une grande partie de la réponse a donc été à trouver dans un changement profond de la culture professionnelle, avec de nouvelles

compétences métiers à acquérir et des logiques managériales à clarifier.

« L'Acte II de la participation citoyenne » en actions : la professionnalisation en marche, principes d'action et initiatives

Dix ans après la mise en place de la politique de participation citoyenne, le Grand Lyon est confronté au défi de « faire vivre » cette politique au quotidien et dans la durée. Ce passage de l'Acte I à l'Acte II doit se traduire alors par plusieurs changements structurels à accompagner, dont l'un des trois volets est celui de la culture professionnelle.

Cela passe notamment par une remise en question de la pertinence des outils et ressources à disposition des professionnels (type Charte ou guide), qui n'apparaissent plus suffisantes pour une appropriation de la posture et des méthodes propres à la concertation.

Afin de créer les conditions d'accompagnement de cette mutation de culture professionnelle, a été mis en place progressivement un éventail d'actions complémentaires misant sur la dimension expérimentale de l'apprentissage.

Parmi les actions qui ont eu le plus d'impact sur les cultures professionnelles, on peut citer les rendez-vous réguliers d'échange d'expérience entre pairs, intitulés « Concert'express », visant à rompre l'isolement des professionnels face à la concertation et à passer du stade de l'expérience individuelle à celui de la culture et de l'expertise communes. Ces temps de rencontre, conçus spécifiquement pour ne pas alourdir les plans de charge des agents (créneau du déjeuner) tout en proposant un format convivial d'interconnaissance et d'échanges entre collègues, constituent des temps forts de professionnalisation active. Il s'agit, dans un temps réduit, de faire tester des méthodes participatives aux agents tout en approfondissant un thème différent chaque fois (« concerter, avec qui ? », « concerter, dehors ? », « concerter : objectif consensus ? », « informer mieux pour concerter mieux ? », « les mille temps de la concertation », « la concertation : un contrat de confiance ! »), sur la base du témoignage croisé de leurs propres expériences. Un exercice fondé sur le plaisir à concerter, la dimension expérimentale et une approche résolument coopérative. Le

recours à des modalités telles que le théâtre-forum permet notamment de travailler sur les représentations et la dimension culturelle des pratiques professionnelles, et non pas seulement sur une logique de « bonnes pratiques » et de « boîte à outils ».

Des groupes d'analyse de la pratique, conçus comme des espaces de résolution de problèmes de posture entre pairs, sans apport didactique, sont également mis en place afin de traiter de la complexité des jeux d'acteurs dans un processus participatif.

Une newsletter interne, « Concert'flash », vise notamment à donner un espace de parole aux agents sur leur pratique de la concertation (« c'est vous qui en parlez ») afin de favoriser les échanges en interne.

Une offre de formation refondue permet également de proposer un parcours de formation individualisé, au plus près des besoins des différents profils et métiers, avec notamment des apports importants en matière de culture démocratique (délibération, décision, rapports de force...), particulièrement utiles pour enrichir les cultures professionnelles issues de filières techniques.

Les actions privilégiant la rencontre entre pairs, le format décalé et convivial propice à l'apprentissage, le test *in vivo* de méthodes participatives (comme en témoignent les agents : « C'est bien d'avoir été mis dans le rôle de participant, ça change tout ! ») et l'approche collaborative sont autant d'ingrédients de réussite d'une vingtaine d'actions internes qui permettent une inscription progressive au long cours de la culture du citoyen-usager dans « l'ADN » des professionnels de la Communauté urbaine.

Le processus de production participatif de l'urbain, une exigence motrice car déstabilisante

Trois pistes d'enseignements découlent de ce retour d'expérience. Tout d'abord, l'importance de la confrontation d'expertises pour faire bouger les lignes des cultures professionnelles : que cela passe par le mélange des profils professionnels dans les groupes lors des formations (urbanisme opérationnel / politique de la ville / eau / propreté...) ou par la mise en tension des apports des sciences humaines et sociales et des sciences de l'ingénieur, cette confrontation est nécessaire et indispensable pour produire.

Ensuite, le caractère fondamental de la dimension expérientielle dans l'apprentissage de méthodes et de savoir-faire : l'expérimentation de méthodes et la formation dans l'action semblent garantir des bénéfices plus structurels que la publication la publication et la diffusion de guides ou référentiels.

Il s'agit, enfin, de considérer la participation citoyenne, au-delà de la seule acquisition de compétences méthodologiques, comme un levier d'évolution de la posture même du professionnel de l'urbain et donc une remise en cause de la hiérarchie instituée des savoirs (primauté des savoirs techniques sur les « savoirs habitants », Hatzfeld, 2011) : comme le disent les Montréalais à propos de la consultation publique, il s'agit pour les techniciens d'accepter de « se laisser influencer ».

L'enjeu est bien celui de l'acceptation d'une certaine prise de risque qu'implique la confrontation de légitimités pour produire du commun.

Ce rapide tour d'horizon de la « pollinisation » progressive d'une culture du citoyen-usager au sein d'une institution intercommunale montre comment l'exigence accrue de processus participatifs, trop souvent appréhendée comme une contrainte (réglementaire ou politique) peut devenir une réelle opportunité d'évolution structurelle des modes de faire, pratiques et postures d'une organisation et de ses acteurs. Dans une agglomération comme le Grand Lyon, avec une tradition historique forte de planification urbaine et d'aménagement de l'espace public, il pourrait sembler assez facile de systématiser la production de l'urbain en s'affranchissant de la participation citoyenne. Or ce serait faire l'impasse sur l'importance du *process* de fabrication de l'urbain, à savoir l'importance du *sur-mesure* contre la tendance à la standardisation des modes d'action. Cela rejoint d'ailleurs l'évolution majeure de la doctrine en urbanisme, du « faire » la ville au « refaire » la ville en « ménageant les gens » (Toussaint, Zimmermann, 2001).

Il s'agit plus globalement d'une mutation des acteurs publics et des professionnels de l'urbain vers une « posture 2.0 », à même de faire face aux défis à venir dans une ville qui se doit d'être tout autant « intelligente », « sensible » et « durable ».

Bibliographie

Ouvrages

DESAGE E., GUERANGER D., 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions*, éd. du Croquant.

HATZFELD H., 2011, *Les légitimités ordinaires. Au nom de quoi devrions-nous nous taire ?*, éd. L'Harmattan, Paris.

TOUSSAINT J.-Y., ZIMMERMANN M., 2001, *User, observer, programmer et fabriquer l'espace public*, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Publications Millénaire 3 / Direction de la prospective et du dialogue public du Grand Lyon

DESMARAIS C., oct. 2006, *La concertation dans la conduite de projet, guide méthodologique*.

FORET C., juil. 2013, *Quand les mobilisations citoyennes locales mettent à l'épreuve l'action publique*.

JANUEL C., fév. 2010, *Le Grand Lyon qui dialogue. Compte-rendu du débat rétro-prospectif à l'occasion des 40 ans du Grand Lyon*.

POLÈRE C., 2007, *La « démocratie participative », état des lieux et premiers éléments de bilan*, Synthèses Millénaire 3.

COMMET M., FERRY A., fév. 2012, *Comment vivez-vous votre activité de concertation ?*, Actes de la rencontre des agents du Grand Lyon autour de la restitution des résultats et enseignements de l'enquête.

Charte de la participation du Grand Lyon, juil. 2003.