

**DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE,
DEBAT PUBLIC ET URBANISME
A GRENOBLE, LYON ET MONTREAL**

Responsables scientifiques :

**Mario GAUTHIER
Florence PAULHIAC**

Chercheurs associés :

**Michel GARIEPY
Franck SCHERRER**

**Rapport final
Projet no 26 ; axe 1
Référence : SU 05 000 332 (A 05-18) du 01/12/2005**

**Recherche financée par le programme de recherche
« Politiques territoriales et développement durable »**

**Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer
Plan urbanisme, construction et architecture**

**Ministère de l'Écologie et du développement durable
Service de la recherche et de la prospective**

Le 2 juin 2008

ÉQUIPE DE RECHERCHE

Chercheurs principaux :

Michel GARIEPY, Professeur titulaire, Institut d'urbanisme, Université de Montréal
Mario GAUTHIER, Professeur agrégé, Département de travail social et des sciences sociales, Université du Québec en Outaouais (responsable scientifique)
Florence PAULHIAC, Maître de conférences, Institut d'Urbanisme de Grenoble, Université Pierre Mendès France (responsable scientifique)
Franck SCHERRER, Professeur, Institut d'Urbanisme de Lyon (Lyon 2)

Collaborateurs scientifiques :

Lila COMBE, Doctorante, Institut d'Urbanisme de Lyon (Lyon 2)
Maïlis FLORIET, étudiante, maîtrise en urbanisme, Institut d'urbanisme, Université de Montréal
Laurent LUSSIER, étudiant, maîtrise en aménagement, Faculté d'aménagement, Université de Montréal
Sophie VAN NESTE LEBLANC, étudiante, maîtrise en urbanisme, Institut d'urbanisme, Université de Montréal

Conseillère scientifique :

Marie-Odile TREPANIER, Professeur titulaire, Institut d'urbanisme, Université de Montréal

TABLE DES MATIERES

ÉQUIPE DE RECHERCHE	ii
LISTES DES TABLEAUX ET FIGURES	vi
LISTE DES ACRONYMES	vii
RESUME	viii
INTRODUCTION	1
1. RETOUR SUR LA PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE	2
1.1. Problématique et objectifs de la recherche	2
1.2. État de la question	3
1.3. Justification du projet au regard du programme « Politiques territoriales et développement durable »	4
1.4. Importance, pertinence et originalité de la recherche	5
1.5. Questions de recherche, approche et cadre théorique	7
2. LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE ET LES TERRAINS D'ETUDE	9
2.1. Les études de cas : approches et objets spécifiques	10
2.1.1. Grenoble	10
2.1.2. Lyon	11
2.1.3. Montréal	11
2.2. La grille d'analyse comparative	11
2.2.1. Typologie des dispositifs de débat public	13
2.2.2. Pragmatique du débat public	13
2.2.3. L'influence du débat public	14
2.3. Généalogie des regards croisés	16
3. DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE, DÉBAT PUBLIC ET URBANISME : REGARDS CROISES	17
3.1. Les transformations de l'action publique	17
3.1.1. Processus d'institutionnalisation du débat public	17
3.1.1.1. Dépendance au sentier et processus incrémental	18
3.1.1.2. Rapports des acteurs aux règles de débat public	20
3.1.1.3. Évolution de la pratique du débat public	24
3.1.2. Nouveaux experts : concurrence et complémentarité	26
3.1.2.1. Les débats publics généralistes : une forte mobilisation des citoyens ...	26
3.1.2.2. Un effet limité de la participation des citoyens	28
3.1.2.3. La mobilisation de l'expertise : à quel moment et à quel propos ?	30
3.1.2.4. Les limites de l'engagement et de l'apprentissage des participants	33
3.1.2.5. Les effets du débat au niveau de l'expertise produite	36
3.1.3. Apprentissage et professionnalisation	38
3.1.3.1. Outils et méthodes de formation au débat public	39
3.1.3.2. Formes de la professionnalisation du débat public	40
3.1.3.3. Positions et processus d'apprentissage des élus et techniciens	41
3.2. Débat public, planification territoriale et développement durable	45
3.2.1. Règles d'assujettissement au débat public	45
3.2.1.1. L'assujettissement au cœur du débat	45

3.2.1.2.	Au-delà de l'assujettissement	48
3.2.1.3.	Saisine et stratégie	51
3.2.1.4.	Fonction des instances	52
3.2.2.	La prise en compte des enjeux orphelins	53
3.2.2.1.	L'énonciation des enjeux orphelins.....	53
3.2.2.2.	L'intégration des enjeux orphelins	58
3.2.3.	Mise en cohérence intersectorielle, interscalaire et temporelle	61
3.2.3.1.	Cohérence de l'action publique urbaine et développement durable	62
3.2.3.2.	Les critères de la mise en cohérence de l'action urbaine par le débat public	63
3.2.3.3.	Point de vue substantiel	64
3.2.3.4.	Point de vue procédural	68
CONCLUSION.....		73
BIBLIOGRAPHIE.....		78
ANNEXE A - DEVELOPPEMENT DURABLE, DEBAT PUBLIC ET PDU A GRENOBLE		88
ANNEXE B - LE DEVELOPPEMENT DURABLE ET LE CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU GRAND LYON.....		148
ANNEXE C - DEVELOPPEMENT DURABLE, DEBAT PUBLIC ET PLAN D'URBANISME A MONTREAL		234

LISTES DES TABLEAUX ET FIGURES

Tableau 1 : Vue synthétique de la grille d'analyse comparative des cas et de regard croisé..... 12

Tableau 2 : L'institutionnalisation du débat public (grille de questionnement) 14

À l'intérieur des Annexes A, B et C

Tableau 3 : Les missions de la communauté d'agglomération de Grenoble 94

Tableau 4: Les GTT en 1998 et en 2006..... 115

Tableau 5 : Composition des GTT en 1998 118

Tableau 6 : Participation des associations aux GTT en 1998 123

Tableau 7 : nombre de séances et de comptes-rendus (CR) par GTT en 2006..... 126

Tableau 8 : Nombre de participants à chaque séance des GTT 127

Tableau 9 : Participants aux GTT en 2006 128

Tableau 10 : Présentation des différents groupes thématiques 137

Tableau 11 : Instances permanentes de débat public à trois échelles 158

Tableau 12 : Le nouveau Plan d'urbanisme de Montréal : synthèse du parti d'aménagement, des orientations et des objectifs..... 241

Tableau 13 : Fréquence des thèmes abordés en consultation publique sur le total des recommandations et des mémoires 248

Figure 1: le nouveau dispositif de planification territoriale locale 93

Figure 2: Le schéma suivant illustre, dans le document du PDU I et II, la démarche de production de la planification. 114

LISTE DES ACRONYMES

 Québec  France

	AMT	Agence métropolitaine de transport (région de Montréal)
	BAPE	Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
	BCM	Bureau de consultation de Montréal
	CAH	Conférence d'agglomération de l'habitat
	CCSPL	Commission Consultative des Services Publics Locaux
	CCU	Comité consultatif d'urbanisme
	CCU	Conseil consultatif d'urbanisme
	CDD	Conseil de développement
	CPER	Contrat de plan États-Régions
	CRE	Conseil régional de l'environnement
	DGDU	Délégation générale au développement urbain (Grand Lyon)
	DSP	Direction de la santé publique
	DPSA	Direction prospective et stratégie d'agglomération (Grand Lyon)
	EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
	GLEE	Grand Lyon l'esprit d'entreprise
	LAU	Loi sur l'aménagement et l'urbanisme
	LOF	Loi d'orientation foncière
	L.R.Q	Lois et règlements du Québec
	LOADDT	Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire
	MAMR	Ministère des Affaires municipales et des Régions
	MPSA	Mission Prospective et Stratégie d'Agglomération (Grand Lyon)
	OCPM	Office de consultation publique de Montréal
	PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
	PDU	Plan de déplacement urbain
	PLH	Programme local de l'habitat
	PLU	Plan Local d'Urbanisme
	POS	Plan d'Occupation des Sols
	PSDD	Plan stratégique de développement durable
	RCM	Rassemblement des citoyens de Montréal (parti politique)
	SCOT	Schéma de cohérence territoriale
	SDAU	Service Départemental d'Aménagement et d'Urbanisme
	SDAL	Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise
	SEPAL	Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise
	SRU	Solidarité et renouvellement urbain (Loi)
	TOD	« Transit oriented development »
	UCIM	Union des citoyens de l'île de Montréal (parti politique)

RESUME

Introduction

Ce rapport final présente les principaux résultats de la recherche intitulée *Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal* (projet no 26 ; axe 1) amorcée le 1^{er} décembre 2005 dans le cadre du programme *Politiques territoriales et développement durable* lancé en 2003 conjointement par le service de la recherche et de la prospective du Ministère de l'écologie et du développement durable et le Plan urbanisme, construction, architecture du ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer¹.

Objectifs de la recherche

La recherche visait à examiner les enjeux et les défis associés à la mise en œuvre des politiques territoriales de développement durable, sous l'angle de l'institutionnalisation du débat public et des processus de démocratisation de la gestion urbaine. La recherche avait aussi pour but d'explorer les innovations procédurales récentes en matière de débat public – concertation, consultation, négociation –, en faveur du développement durable des villes et des territoires métropolitains, à partir des exemples de Grenoble, Lyon et Montréal. La recherche s'intéressait de plus à la transformation des rôles et des responsabilités des différents acteurs de la ville, à la portée effective des procédures de débat public sur le contenu des politiques urbaines (objectifs, diagnostics, évaluation, suivi, etc.), ainsi qu'aux défis posés à la profession d'urbaniste par les transformations des modes de planification et de gestion des territoires urbains et métropolitains.

Problématique et questions de recherche

Dans un contexte d'institutionnalisation du débat public en aménagement et urbanisme, notre stratégie de recherche a consisté à examiner les procédures récentes de concertation, de consultation et de négociation en faveur du développement durable à Grenoble, Lyon et Montréal. Nous avons cherché entre autres, à répondre aux questions suivantes sur le plan du contenu des politiques urbaines:

- Dans quelle mesure le débat public favorise-t-il l'adoption d'une attitude plus réflexive sur les grandes orientations d'aménagement et de développement durable?
- Quelle est la portée du débat public quant à la détermination des objectifs d'aménagement et de développement durable de la ville?
- Dans quelle mesure les procédures de débat public favorisent-elles une discussion citoyenne sur les enjeux du développement urbain durable aux différentes échelles territoriales (quartier, arrondissement, ville, agglomération)?

1 Le projet de recherche a été déposé en juin 2005 en réponse à l'appel à proposition de recherche complémentaire 2005 du programme « Politiques territoriales et développement durable ».

La recherche visait aussi à répondre aux questions suivantes sur le plan des procédures de débat public :

- Dans quelle mesure les dispositifs de débat public donnent-ils une voix aux citoyens et autres acteurs de la ville?
- Quelles catégories de citoyens participent aux démarches formelles et institutionnalisées de concertation, de consultation et de négociation?
- Quels sont les retombées et les résultats tangibles du débat public à l'élaboration des politiques urbaines?
- Les dispositifs de débat public permettent-ils l'expression des conflits et des oppositions ainsi que l'harmonisation des intérêts divergents?

La principale contribution de la recherche à l'avancement des connaissances réside dans une meilleure compréhension des transformations de l'action publique locale en matière de développement durable, de débat public et d'urbanisme.

La démarche méthodologique et les terrains d'étude

Amorcée en décembre 2005, cette recherche s'est poursuivie jusqu'en juin 2008 avec trois équipes réparties sur les territoires de Grenoble, Lyon et Montréal, territoires qui font l'objet des trois études de cas au centre de cette recherche. Plusieurs activités scientifiques ont animé les premiers mois de travail. Des enquêtes ont été engagées sur les terrains des trois études de cas. Parallèlement, une réflexion théorique s'est amorcée visant, d'une part, à fixer les dimensions du débat public que nous souhaitons privilégier au regard de la problématique et des objectifs assignés à la recherche et, d'autre part, à définir les points de comparaison à développer à partir de la spécificité des cas retenus. Un premier colloque a été organisé en mai 2006 pour discuter de la problématique de la recherche et présenter les premiers résultats à l'occasion du Congrès de l'Association francophone pour le savoir (ACFAS) à Montréal². Ce travail préliminaire a permis de jeter les bases d'une grille d'analyse comparative visant à développer un regard croisé sur les trois villes étudiées (Gauthier *et al.*, à paraître).

La grille développée propose un cadre de comparaison des différents processus observés dans chaque étude de cas. Elle intègre et repose sur les éléments de problématisation et d'hypothèses composant les lignes directrices de la recherche, tout en explicitant trois niveaux distincts d'analyse et de diverses dimensions à approfondir, relevant chacune d'une série d'indicateurs spécifiques. Cette grille doit permettre de définir la réalité et la portée des processus de débat public au-delà des spécificités locales et nationales qui animent et instituent ces processus. Les trois niveaux d'analyse la constituant sont: 1) l'aspect formel et organisationnel du débat public (la typologie des dispositifs de débat public); 2) l'aspect fonctionnel (la pragmatique du débat public); 3) la portée du débat public (l'influence du débat public). Le premier niveau de la grille d'analyse, la typologie des dispositifs de débat public, visait à dresser un état des lieux et une catégorisation des dispositifs de débat public urbain impliqués dans la définition, le déroulement et le suivi de la

2 Colloque « La planification territoriale et l'institutionnalisation du débat public au Canada et en France : renouveau des pratiques, des modèles et des instruments ? », 74^e Congrès de l'ACFAS, Université McGill, le jeudi 18 mai 2006. Responsables : Mario Gauthier et Florence Paulhiac.

planification et des politiques urbaines. Le second niveau de la grille d'analyse, la pragmatique du débat public, est consacrée à l'étude de l'organisation du débat public, en considérant quatre aspects complémentaires : le fonctionnement interne des arènes de débat public, les relais entre les arènes de débat public et les arènes de décisions, l'expertise au sein de l'arène et la temporalité de l'arène. Enfin, le troisième niveau de la grille d'analyse, l'influence du débat public, se penche sur l'articulation entre le débat public et les étapes théoriques d'une politique urbaine, le rôle de la mise en cohérence joué par le débat public et l'apprentissage collectif.

Regards croisés

Le chapitre des regards croisés porte sur l'articulation entre les thématiques du développement urbain durable, du débat public et de l'urbanisme. Une première partie tente de saisir dans quelle mesure l'institutionnalisation du débat public provoque une évolution de l'action publique urbaine. Nous abordons cette question du point de vue de l'évolution historique des pratiques de débat et des facteurs qui influencent cette évolution. Nous nous demandons ensuite si l'émergence d'une expertise non institutionnelle redéfinit les contours de l'expertise traditionnelle. Comment s'articulent ces différents types d'expertise ? Constate-t-on leur complémentarité ou leur mise en concurrence ? Enfin, nous interrogeons la constitution d'une culture du débat public à travers le processus d'apprentissage et de professionnalisation des acteurs. Une seconde partie traite de l'articulation entre le débat public et les politiques urbaines, comprise à la fois comme contenu et comme procédure. Après avoir observé les ressorts des dynamiques d'assujettissement des politiques au débat, nous tentons d'identifier dans quelle mesure celui-ci permet l'émergence ou la valorisation d'enjeux jusque-là non investis par les acteurs publics. Enfin, nous nous demandons si le débat public permet de mettre en évidence les incohérences de l'action publique (entre stratégies globales et sectorielles, métropolitaines et locales ; orientations et moyens de mise en œuvre...).

Conclusion

La conclusion retrace, tout d'abord, les approches méthodologiques et scientifiques privilégiées, tout en soulignant les difficultés soulevées par les composantes de nos observations et la comparaison internationale. Elle souligne ensuite les principaux résultats tirés des regards croisés en spécifiant le rôle du débat public dans la construction de politiques urbaines durables. Quelques questions sont posées au final qui ouvrent des pistes de recherches future fonder une approche pragmatique du développement urbain durable.

INTRODUCTION

Ce rapport final présente les principaux résultats de la recherche intitulée *Développement urbain durable, débat public et urbanisme à Grenoble, Lyon et Montréal* (projet no 26 ; axe 1) amorcée le 1^{er} décembre 2005 dans le cadre du programme *Politiques territoriales et développement durable* lancé en 2003 conjointement par le service de la recherche et de la prospective du Ministère de l'écologie et du développement durable et le Plan urbanisme, construction, architecture du ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer³.

Le rapport contient trois chapitres. Le premier propose un retour sur les principaux éléments de la problématique de recherche tels que présentée lors du dépôt de la proposition de recherche en juin 2005 et réactualisée depuis. Ce chapitre explicite, entre autres, l'objectif général de la recherche qui consiste à examiner les effets du débat public sur la mise en œuvre des politiques territoriales de développement durable à travers l'examen des transformations de l'action publique urbaine à Grenoble, Lyon et Montréal.

Le deuxième chapitre présente la démarche méthodologique de la recherche et les terrains d'étude en explicitant, d'une part, les approches et les objets spécifiques aux trois études de cas (Grenoble, Lyon et Montréal) et, d'autre part, la grille d'analyse comparative visant à développer des regards croisés entre les trois villes étudiées. Le troisième chapitre présente les regards croisés élaborés à partir d'une analyse transversale des trois villes étudiées. Les monographies qui sont en annexe détaillent les résultats obtenus pour chaque ville. Enfin, après un retour sur la problématique de la recherche et sur la démarche de recherche, la conclusion présente les principaux apports de la recherche.

3 Le projet de recherche a été déposé en juin 2005 en réponse à l'appel à proposition de recherche complémentaire 2005 du programme « Politiques territoriales et développement durable ».

1. RETOUR SUR LA PROBLEMATIQUE DE RECHERCHE

1.1. PROBLEMATIQUE ET OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

La recherche visait à examiner les enjeux et les défis associés à la mise en œuvre des politiques territoriales de développement durable, sous l'angle de l'institutionnalisation du débat public et des processus de démocratisation de la gestion urbaine. La recherche visait à examiner les innovations procédurales récentes en matière de débat public – concertation, consultation, négociation – en faveur du développement durable des villes et des territoires métropolitains, à partir des exemples de Grenoble, Lyon et Montréal. La recherche s'intéressait de plus à la transformation des rôles et des responsabilités des différents acteurs de la ville, à la portée effective des procédures de débat public sur le contenu des politiques urbaines (objectifs, diagnostics, évaluation, suivi, etc.) ainsi qu'aux défis posés à la profession d'urbaniste par les transformations des modes de planification et de gestion des territoires urbains et métropolitains.

En s'intéressant au débat public dans le champ des études urbaines, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ainsi qu'à la thématique de la ville durable, cette recherche a poursuivi cinq objectifs spécifiques :

- 1) connaître et expliciter la réalité des pratiques de débat public en aménagement et urbanisme et dégager des enseignements en matière de planification et de gestion des villes dans une perspective de développement durable;
- 2) comprendre l'évolution des rôles et des responsabilités des acteurs de la ville et de leurs relations (planificateurs, élus locaux, gestionnaires, associations de quartiers, citoyens...) en ce qui a trait aux décisions visant à intégrer les dimensions environnementales, économiques et sociales du développement urbain;
- 3) cerner les modalités de prise en compte des préoccupations des publics concernés et leurs réactions aux procédures de débat public en matière de développement urbain durable;
- 4) évaluer les incidences de l'institutionnalisation du débat public en faveur du développement durable des villes pour les pratiques planificatrices et la profession d'urbaniste;
- 5) dégager des critères d'évaluation des procédures de débat public en faveur du développement durable des villes et des territoires métropolitains.

1.2. ÉTAT DE LA QUESTION

Le développement durable des villes et des territoires métropolitains est devenu ces dernières années un principe d'action pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme (Barnier et Tucoulet, 1999; Da Cunha et Ruegg, 2003; Gauthier et Lepage, 2005; Guay *et al*, 2004; Guay, 2005; Jepson, 2001; Mathieu et Guermond, 2005; Theys, 2000). Sur le plan normatif, le développement durable réfère, entre autres, à l'intégration des dimensions écologiques, économiques et sociales du développement, à la prise en compte du court et du long terme et à l'articulation des échelles territoriales (Guay *et al*, 2004; Da Cunha et Ruegg, 2003; Jollivet, 2001). Toutefois, comme le souligne Theys (2000), ce concept apparaît comme un « principe normatif sans norme » puisqu'il ne peut être défini *a priori* scientifiquement ou objectivement. En ce sens, le développement durable est d'abord un concept procédural qui agit comme cadre de référence de l'action publique (Gauthier et Lepage, 2005; Theys, 2000, 2001; Torres, 2005). Pour assurer un développement durable, la mise en place de nouvelles procédures visant à organiser la discussion entre les acteurs prend la forme d'une obligation (Blondiaux et Sintomer, 2002; Blondiaux, 2005). En conséquence, la participation des citoyens, la délibération démocratique et le débat public sont devenus les nouveaux mots d'ordre de l'aménagement et de l'urbanisme (Wachter *et al*, 2000; 2002).

Ainsi, au cours des deux dernières décennies, le concept de développement durable s'est imposé dans les champs disciplinaires des études urbaines et de l'urbanisme. La notion de ville durable est mise de l'avant par les chercheurs en sciences sociales (Emelianoff, 2005; Gauthier et Lepage, 2005; Jollivet, 2001; Mathieu et Guermond, 2005; Sénécal, 1996; Sénécal et Hamel, 2001; Sénécal *et al*, 2005; Torres, 2005) et par les organismes gouvernementaux, les institutions métropolitaines et les villes (Marsden *et al*, 2003). L'expérience canadienne se caractérise d'ailleurs par de nombreux programmes et initiatives qui mettent l'environnement et le développement durable au centre des pratiques aménagistes: bilans environnementaux, indicateurs de durabilité urbaine, évaluations environnementales de projets, consultations publiques sur des politiques urbaines, expériences de gestion intégrée de l'eau, etc. (Domon *et al*, 1992; Gariépy, 1995; Gauthier et Lepage, 2005; Sénécal, 1996; Sénécal et Hamel, 2001; Sénécal *et al*, 2005). Ces multiples initiatives en faveur du développement durable des villes et des territoires métropolitains mobilisent divers dispositifs de gouvernance et de débat public – concertation, consultation, négociation, médiation, etc. – pour la réalisation de diagnostics, l'identification des objectifs de développement, la détermination des actions prioritaires à entreprendre ainsi que l'évaluation et le suivi des résultats. Le concept de développement durable représente pour plusieurs intervenants une opportunité de renouvellement de la planification urbaine et de l'urbanisme (Berke, 2002; Gauthier, 2005b; Hamel, 2003; Meadowcroft, 2004; Theys, 2003; Wachter *et al*, 2002).

Par ailleurs, les notions de gouvernance et de débat public se sont imposées dans le vocabulaire de la gestion métropolitaine et environnementale (Dorcey et Mc Daniel, 2001; Durant *et al*, 2004; Le Galès, 1995; Fourniau, 2004; Jouve, 2003; Rui, 2004; Theys, 2003; Simard *et al*, 2006; Wachter *et al*, 2002). La notion de gouvernance articule quatre idées principales: les sociétés modernes sont de plus en plus difficiles à gouverner; la société civile est de plus en plus autonome; la négociation entre acteurs

favorise l'émergence d'intérêts communs; l'action publique est polycentrique et implique une collaboration entre une grande diversité d'acteurs (Wachter *et al*, 2000).

En matière de planification urbaine et d'urbanisme, la notion de gouvernance renvoie principalement à l'institutionnalisation du débat public qui peut être définie «...comme la désignation générique de toute forme, instance ou procédure de mise en discussion publique des choix collectifs» (Rui, 2004, p. 19). La question du débat public réfère également à la crise du modèle de la planification rationnelle (Hamel, 1996) et du modèle classique d'aménagement, souvent surnommé DAD « Décider, Annoncer, Défendre » (Allain et Emerit, 2003; Mermet *et al*, 2004). En réaction aux échecs et aux insuffisances du modèle rationaliste, le courant communicationnel au sein des théories de la planification propose une démarche de planification interactive, axée sur la concertation, la consultation et la négociation entre les acteurs (Healey, 1992; 1997 ; Forester, 1999). Selon ce courant, le dialogue est essentiel pour définir des valeurs et des intérêts communs; la planification est envisagée comme un processus interactif et politique dans lequel le rôle des planificateurs consiste à favoriser des débats ouverts, informés et argumentés afin d'atteindre une solution acceptable à l'ensemble des parties prenantes (Hamel et Tran, 2000).

1.3. JUSTIFICATION DU PROJET AU REGARD DU PROGRAMME « POLITIQUES TERRITORIALES ET DEVELOPPEMENT DURABLE »

En s'intéressant aux enjeux et aux défis associés à la mise en œuvre des politiques territoriales de développement durable, sous l'angle de l'institutionnalisation du débat public et des processus de démocratisation de la gestion urbaine, la recherche a répondu à plusieurs des objectifs de l'axe de recherche *Évaluation des politiques publiques au regard du développement durable* du programme *Politiques territoriales et développement durable* lancé en juin 2003 par le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) :

« Le développement durable est affiché comme un objectif stratégique dans un grand nombre de document d'orientation politique et de projets de réalisation. Mais comment vérifier la congruence des politiques publiques mises en œuvre avec cet objectif, tant en amont des décisions qu'après la mise en œuvre des programmes d'action? Quelles sources de blocage peut-on identifier dans la traduction sur le terrain des principes du développement durable? Comment en tirer les enseignements permettant la réorientation des politiques publiques? » (Appel à propositions de recherche, juin 2003, p. 5).

« La démarche de développement durable se construit à partir d'objectifs et d'orientations qui résultent de la confrontation de points de vue d'acteurs. La participation des citoyens à l'action publique par le biais de procédures et de processus de concertation, de processus de co-décision et de co-financement entre les différents niveaux institutionnels ne fonctionnent aujourd'hui que de façon très morcelée. Comment transformer ces pratiques en mécanismes plus effectifs et actifs? » (Appel à propositions de recherche, juin 2003, p. 8).

Toutefois, selon l'appel à propositions de recherche complémentaire de mars 2005 « peu de recherches financées dans le cadre du programme de 2003 *Politiques*

territoriales et développement durable ont porté spécifiquement sur les pratiques d'évaluation proprement dites. Si les outils déjà mobilisés ou à construire (notamment les indicateurs) sont bien étudiés, les pratiques et les expériences conduites sur le terrain apparaissent peu soumises à l'analyse » (p. 6). De sorte qu' « il apparaît important de mieux comprendre ce que le développement durable implique de spécifique au regard des conduites d'évaluation de politiques publiques plus classiques » (p.6). En centrant l'analyse sur l'institutionnalisation du débat public en aménagement et urbanisme, cette recherche visait à approfondir l'analyse des enjeux et des défis associés au processus d'évaluation des politiques territoriales à l'aune des objectifs du développement durable.

1.4. IMPORTANCE, PERTINENCE ET ORIGINALITE DE LA RECHERCHE

Le thème de la participation du public en aménagement et urbanisme de même que la notion de démocratie participative font l'objet depuis quelques années d'un important effort de recherche tant en Europe qu'en Amérique du Nord (Bacqué *et al*, 2005; Brody *et al*, 2003; Burby, 2003; Blondiaux, 2005; Callon *et al*, 2001; Durant *et al*, 2004; Fourniau, 2001; Jouve et Booth, 2004 ; Revel *et al*, 2007). De même, la question de l'articulation entre la planification urbaine, la participation du public et le développement durable sont au cœur des préoccupations actuelles en études urbaines (Berke, 2002; Berke et Manta Conroy, 2000; Da Cunha et Ruegg, 2003; Jepson, 2001; Mathieu et Guermond, 2005).

Au Québec, les travaux de recherches récents portant sur la participation du public à la gestion des affaires urbaines sont peu nombreux. Toutefois, les travaux de Hamel (1997; 1999; 2000; 2002; 2004) sur la politique de consultation publique de la Ville de Montréal au tournant des années 1990 ont permis de mettre en évidence l'émergence d'un nouveau cadre de participation publique aux affaires urbaines. Son analyse permet de rendre compte de la tension entre une logique de modernisation et une logique de démocratisation. Elle révèle également les transformations de l'action publique locale : la révision de la gestion bureaucratique, la plus grande imputabilité des fonctionnaires, la fragilisation de la légitimité des élus, la modification du rôle des experts, etc.

Dans une perspective similaire de questionnement en termes de renouvellement de la démocratie, Morin et Latendresse (2001) se sont intéressés à la participation du public aux affaires urbaines dans le contexte des réformes municipales. Ces travaux permettent de situer les nouveaux défis auxquels est confronté le cadre actuel du débat public à Montréal.

Enfin, dans une perspective davantage gestionnaire d'aide à la décision, Quesnel (2000) ainsi que Breux *et al* (2004) ont dressé un panorama des mécanismes anciens et plus récents de participation publique à la gestion municipale au Québec : la période de question lors des réunions publiques du conseil municipal, la consultation publique, les conseils de quartier, le budget participatif et le jury de citoyens. Ces travaux cherchent à dégager les conditions d'une participation publique réussie afin d'améliorer la gestion municipale. Toutefois, malgré cet effort de recherche important, la question des effets du débat public sur le contenu des politiques urbaines

sous l'angle des enjeux et des défis du développement durable demeure très peu étudiée.

À Montréal, le cadre du débat public et son évolution s'inscrivent en continuité avec le processus de démocratisation de la gestion publique amorcée au cours des années soixante avec le projet de la Révolution tranquille (Hamel, 2006). Depuis, la participation des citoyens aux affaires urbaines a essentiellement pris la forme de mécanismes de consultation publique selon le modèle québécois des audiences publiques sur l'environnement (Hamel, 1999; Gariépy, 2002). Toutefois, ce cadre apparaît insuffisant à plusieurs égards pour répondre aux nouveaux enjeux urbains et métropolitains, notamment en matière de développement durable. Selon Gariépy (2002), le cadre actuel de la consultation publique à Montréal est confronté à cinq défis majeurs: l'exigence de crédibilité, l'assujettissement des grands projets et des politiques, l'évaluation des impacts préalables, la qualité du contenu des documents d'urbanisme et le développement d'une approche concertée en amont du processus décisionnel.

Pour répondre à ces nouveaux enjeux, on assiste à Montréal à la multiplication d'expériences de débat public qui se situent de plus en plus en amont des politiques urbaines. La Ville de Montréal s'est notamment engagée, en juin 2002, dans un processus de révision de son Plan d'urbanisme qui souscrit aux principes du développement durable. La version préliminaire de ce document de planification a fait l'objet, au printemps 2004, d'une vaste consultation publique sous l'égide de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) avant d'être adoptée par le conseil municipal en novembre 2004. La ville s'est également engagée dans une démarche de concertation et d'élaboration d'un plan stratégique de développement durable et a tenu des consultations publiques sur plusieurs de ses politiques sectorielles (transport, milieux naturels, patrimoine, etc.). En outre, on assiste à un foisonnement d'initiatives de débat public à l'échelle des arrondissements et de la Communauté métropolitaine de Montréal pour intégrer les enjeux locaux et métropolitains à la planification urbaine. La question du débat public à Montréal apparaît d'autant plus importante qu'elle s'inscrit dans un contexte d'une multiplication d'initiatives provenant des groupes associatifs et communautaires, dont les Sommets des citoyen(ne)s sur l'avenir de Montréal et le Forum du Mont-Royal.

L'« impératif délibératif » est également inscrit dans la loi française pour un certain nombre de projets et politiques urbaines. Il s'est trouvé traduit en deux phases successives depuis les années 1990 (Blondiaux, 2005), voyant s'accroître les obligations de création d'instances participatives dans les collectivités locales. La législation s'attache à créer des instances accolées aux organes délibératifs des institutions locales, dans un contexte d'organisation du territoire en multiples échelons dont les périmètres sont souvent en décalage avec les réalités urbaines. Parallèlement, les arènes constituées pour gérer les politiques d'aménagement de manière partenariale, à une échelle qui dépasse les agglomérations pour joindre celle des aires métropolitaines, sont très indirectement concernées par l'impératif réglementaire d'une association de la société locale à la décision. L'échelle métropolitaine constitue à cet égard un véritable angle mort du panorama législatif en matière participative (Scherrer, 2008).

1.5. QUESTIONS DE RECHERCHE, APPROCHE ET CADRE THEORIQUE

Dans un contexte d'institutionnalisation du débat public en aménagement et urbanisme, notre stratégie de recherche consistait à examiner les procédures récentes de concertation, de consultation et de négociation en faveur du développement durable à Grenoble, Lyon et Montréal. Nous avons cherché, entre autres, à répondre aux questions suivantes sur le plan du contenu des politiques urbaines:

- Dans quelle mesure le débat public favorise-t-il l'adoption d'une attitude plus réflexive sur les grandes orientations d'aménagement et de développement durable?
- Quelle est la portée du débat public quant à la détermination des objectifs d'aménagement et de développement durable de la ville?
- Dans quelle mesure les procédures de débat public favorisent-elles une discussion citoyenne sur les enjeux du développement urbain durable aux différentes échelles territoriales (quartier, arrondissement, ville, agglomération)?

La recherche visait aussi à répondre aux questions suivantes sur le plan des procédures de débat public :

- Dans quelle mesure les dispositifs de débat public donnent-ils une voix aux citoyens et autres acteurs de la ville?
- Quelles catégories de citoyens participent aux démarches formelles et institutionnalisées de concertation, de consultation et de négociation?
- Quels sont les retombées et les résultats tangibles du débat public à l'élaboration des politiques urbaines?
- Les dispositifs de débat public permettent-ils l'expression des conflits et des oppositions ainsi que l'harmonisation des intérêts divergents?

La principale contribution de la recherche à l'avancement des connaissances réside dans une meilleure compréhension des transformations de l'action publique locale en matière de développement durable, de débat public et d'urbanisme.

Les recherches sur le débat public dans le domaine de l'aménagement peuvent être regroupées autour de trois grands pôles: l'aide à la décision, la démocratisation de la vie publique et l'étude des mobilisations collectives (Fourniau, 2003). Notre approche théorique s'inscrit dans ce troisième pôle de recherche qui tente d'aller au-delà de l'opposition entre une perspective gestionnaire (aide à la décision) et une perspective de renouvellement de la démocratie (démocratisation de la vie publique) en s'intéressant à la transformation de l'action publique locale. Pour ce faire, notre approche vise à rendre compte de l'institutionnalisation du débat public en considérant, entre autres, les effets concrets des discussions publiques sur le contenu des politiques urbaines en faveur du développement durable des villes. Notre questionnement s'inscrit dans la continuité des travaux récents qui s'interrogent sur «la capacité des acteurs locaux à gouverner et à produire de l'intérêt général»

(Fijalkow, 2002, p. 70) et qui visent à dégager des règles et des critères pour apprécier la qualité des procédures de débat public (Bacqué *et al*, 2005; Callon *et al*, 2001; Fourniau, 2001, 2004; Simard *et al*, 2006; Lascoumes, 2002; Mermet *et al*, 2004). La démarche de recherche fait appel à la sociologie urbaine (Fijalkow, 2002) et à l'analyse des politiques urbaines et environnementales (Gaudin, 1997; Larrue, 2000; Lascoumes, 1994; Lascoumes et Le Galès, 2004), en centrant l'analyse sur les transformations de l'action publique locale: les interactions entre les acteurs, les instruments de planification (législatif et réglementaire; économique et fiscal; conventionnel et incitatif; informatifs et conventionnels; normes et standard), le suivi et la mise en œuvre, etc.

L'originalité de cette recherche, au regard de la littérature existante, est de poser cette question des transformations de l'action publique locale en s'intéressant spécifiquement à la planification territoriale à l'échelle de la ville. Or cet objet fait très rarement l'objet d'une analyse des transformations de l'action publique sous l'impulsion du débat public.

2. LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE ET LES TERRAINS D'ETUDE

Amorcée en décembre 2005, cette recherche s'est poursuivie jusqu'en juin 2008 avec trois équipes réparties sur les territoires de Grenoble, Lyon et Montréal, territoires qui font l'objet des trois études de cas au centre de cette recherche. Plusieurs activités scientifiques ont animé les premiers mois de travail. Des enquêtes ont été engagées sur les terrains des trois études de cas. Parallèlement, une réflexion théorique s'est amorcée visant, d'une part, à fixer les dimensions du débat public que nous souhaitons privilégier au regard de la problématique et des objectifs assignés à la recherche et, d'autre part, à définir les points de comparaison à développer à partir de la spécificité des cas retenus. Un premier colloque a été organisé en mai 2006 pour discuter de la problématique de la recherche et présenter les premiers résultats à l'occasion du Congrès de l'ACFAS à Montréal⁴. Ce travail préliminaire a permis de jeter les bases d'une grille d'analyse comparative visant à développer un regard croisé sur les trois villes étudiées (Gauthier *et al*, à paraître).

Par ailleurs, deux rencontres organisées par le PUCA pour le programme « Politiques territoriales et développement durable », l'une tenue à Tours en novembre 2006 et l'autre tenue à Paris en mars 2007 ont permis aux équipes de présenter l'état d'avancement de leur recherche. Lors du colloque de Tours, les responsables de la recherche ont présenté l'état d'avancement des différentes études de cas alors que le séminaire du 20 mars à Paris a permis de jeter les premiers regards croisés franco-québécois.

De plus, un séminaire de travail tenu à Montréal du 14 au 18 juin 2007, a permis de réunir les équipes de recherches françaises et québécoises afin de présenter et de débattre des monographies propres à chaque ville et à chaque cas étudié et à déterminer un certain nombre de questions transversales qui animeront les regards croisés au cœur de cette recherche. Ce séminaire a permis de préfigurer l'architecture de la comparaison franco-québécoise que nous souhaitons mener à partir des résultats issus des différentes études de cas (voir le chapitre 4 du présent rapport). Un second séminaire tenu les 11, 12 et 13 décembre 2007 à Lyon a permis une autre rencontre des équipes de recherches française et québécoise. Ce séminaire a porté spécifiquement sur la production de la comparaison, au cœur de notre recherche. L'état d'avancement des monographies a permis en effet de dresser les lignes fondatrices des regards croisés qui sont développés dans le troisième chapitre de ce présent rapport.

De plus, nous avons cherché à prendre en compte l'avis du comité scientifique du programme sur le rapport intermédiaire (25 juin 2007) :

« Le conseil scientifique a pris acte du rapport de recherche qui apparaît bien avancé notamment pour ce qui concerne la grille d'analyse des cas présentée dans le rapport. Il recommande toutefois à l'équipe de tirer un meilleur parti du

4 Colloque « La planification territoriale et l'institutionnalisation du débat public au Canada et en France : renouveau des pratiques, des modèles et des instruments ? », 74^e Congrès de l'ACFAS, Université McGill, le jeudi 18 mai 2006. Responsables : Mario Gauthier et Florence Paulhiac.

croisement France/Québec en recherchant davantage ce qui distingue l'approche américaine de l'approche européenne. A ce titre il serait intéressant dans le cas québécois de s'intéresser de manière plus approfondie, dans le cadre d'une politique particulière, à qui participe réellement aux débats organisés et quelles sont les nouvelles idées portées par qui et quand. Quelle est la valeur ajoutée du débat public au projet territorial lui-même, dans les différents cas étudiés ? Plus de débat public signifie-t-il plus de développement durable ? Par ailleurs, que se passe-t-il en dehors de la scène du débat public ? Celui-ci fait-il reculer la dimension non transparente de la décision publique ? Telles sont les quelques directions d'interrogation suggérées par le conseil scientifique ».

Dans cette partie, nous présentons, dans un premier temps, les trois études de cas retenues pour cette recherche ainsi que les approches privilégiées et, dans un deuxième temps, la grille d'analyse comparée devant permettre de développer un regard croisé entre les trois villes étudiées.

2.1. LES ETUDES DE CAS : APPROCHES ET OBJETS SPECIFIQUES

Chacune des études de cas françaises et québécoises bénéficie d'une approche particulière dont les spécificités relèvent du choix des équipes de recherche quant aux objets privilégiés dans le cadre précis de la recherche.

2.1.1. GRENOBLE

A Grenoble, l'équipe a choisi de considérer une politique spécifique pour cette recherche: les Plans de déplacements urbains (en comparant les processus de débat public du PDU de Grenoble à ceux d'autres grandes villes françaises notamment celui de Lyon). Cette planification stratégique, à la fois sectorielle et territoriale, est obligatoire dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants et s'impose dans l'architecture générale de la planification française, constituée par les Schémas de Cohérence Territoriaux, les Plans locaux d'urbanisme et les Plans locaux de l'habitat.

La recherche s'est essentiellement focalisée sur le processus de débat public instauré par les groupes de travail thématique ayant produit le PDU de 2000 et celui de 2005. La monographie (annexe A) fait état de l'évolution des pratiques de débat public développées autour de la production des PDU de Grenoble, en soulignant, d'une part, l'importance du contexte historique dans la mise en œuvre de telles pratiques et, d'autre part, l'affaiblissement de ces pratiques et en évaluant leur portée réelle sur le contenu de la planification. De ce point de vue, la monographie de Grenoble explicite les rapports entre politiques urbaines et débat public en démontrant les difficultés, pour les pouvoirs publics, d'établir cette articulation et de la pérenniser.

2.1.2. LYON

À Lyon, la première étape de la recherche a porté sur le bilan de l'institutionnalisation du débat public d'agglomération depuis la démarche prospective et participative Millénaire 3 jusqu'à la mise en place concrète de la charte de la participation aux différentes échelles de la métropole et de l'activité du premier Conseil de Développement. Ce dernier ayant été profondément réformé en 2006, fournit, avec la mise en place de nouvelles commissions consultatives sur les grandes politiques d'agglomération, deux terrains d'observation in vivo pour conduire la recherche.

La monographie (annexe B) présente le Conseil de développement du Grand Lyon, sa refondation intervenue en 2006, puis expose trois documents de planification : le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et plus particulièrement son Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) ; la Vision métropolitaine et l'Agenda 21. Enfin, elle analyse l'articulation entre débat public et élaboration des politiques urbaines en questionnant l'impact des contributions du Conseil de développement sur les démarches de planification qui lui ont été soumises.

2.1.3. MONTREAL

À Montréal, l'équipe a d'abord complété un état des lieux du débat public sur le territoire avant de considérer plus spécifiquement le processus d'élaboration du nouveau Plan d'urbanisme (2004) et de trois politiques sectorielles connexes: la Politique des milieux naturels (2004), le Plan stratégique de développement durable (2005) et le Plan de transport (2007).

La monographie (annexe C) présente d'abord l'évolution du cadre du débat public à Montréal dans un contexte de réorganisation municipale. Elle expose ensuite les principales étapes de la démarche de concertation et de consultation entourant le processus d'élaboration du nouveau plan d'urbanisme et de ses politiques urbaines connexes. Enfin, elle présente une analyse de la mise en œuvre de ces documents de planification et de l'enjeu de l'articulation des échelles, en s'appuyant, en autres, sur les démarches d'élaboration des chapitres d'arrondissement et des secteurs de planification détaillés.

2.2. LA GRILLE D'ANALYSE COMPARATIVE

La grille développée propose un cadre de comparaison des différents processus observés dans chaque étude de cas. Elle intègre et repose sur les éléments de problématisation et d'hypothèses composant les lignes directrices de la recherche, tout en explicitant trois niveaux distincts d'analyse et diverses dimensions à approfondir, relevant chacune d'une série d'indicateurs spécifiques (voir tableau 1). Cette grille a permis de définir la réalité et la portée des processus de débat public au-delà des spécificités locales et nationales qui animent et instituent ces processus. Les trois niveaux d'analyse la constituant sont:

1. L'aspect formel et organisationnel du débat public : La typologie des dispositifs de débat public
2. L'aspect fonctionnel : La pragmatique du débat public
3. La portée du débat public : L'influence du débat public

Tableau 1 : Vue synthétique de la grille d'analyse comparative des cas et de regard croisé

Niveau d'analyse	Dimensions
La typologie des dispositifs de débat public	Le degré d'institutionnalisation du débat public L'organisation et la formalisation du débat public L'implication dans la planification et les politiques urbaines
La pragmatique du débat public	Le fonctionnement interne des arènes de débat public Les relais entre les arènes de débat public et les arènes de décision L'expertise au sein de l'arène La temporalité de l'arène
L'influence du débat public	L'articulation entre débat public et les étapes théorique d'une politique urbaine Le rôle de mise en cohérence joué par le débat public L'apprentissage collectif

La spécificité de cette grille d'analyse réside dans les deux dimensions principales qui l'animent. Ces deux lignes directrices de la grille d'analyse comparée sont les suivantes :

- Le degré de formalisation et d'institutionnalisation du débat public est insuffisant pour rendre compte de son rôle réel dans la construction des politiques concernées. Les conditions de la mise en œuvre que nous nommons *la pragmatique du débat public*, expliquent tout autant, si non plus, l'impact et la portée du débat public dans la prise de décision.
- Cette portée du débat public, en particulier dans l'inflexion des politiques urbaines vers un développement plus durable, ne peut pas se mesurer de façon mécanique par un changement de contenu de la politique concernée, changement imputable aux processus de débat public, mais aussi par des changements dans les modes de faire des acteurs.

De plus, l'approche comparée internationale de la recherche menée distingue nos travaux des approches sur le débat public généralement développées en études urbaines. En effet, les travaux comparatifs sur ces thèmes sont encore peu développés (Bherer, 2003). Par la nature de ces questionnements et par le champ de l'action collective qu'elle interroge, cette grille positionne la recherche à la croisée de la science politique et des études urbaines. L'intérêt de la démarche a résidé dans cette intersection supposée éclairer de façon pertinente les politiques urbaines durables et les modes de faire qui les sous-tendent. Les questions de la pragmatique du débat public, d'une part, et celle des changements dans les modes de faire des acteurs urbains, d'autre part, délimitent le champ précis de notre analyse et en relève la spécificité.

Nous détaillons, dans le point suivant, les trois niveaux d'analyse proposés par cette grille.

2.2.1. TYPOLOGIE DES DISPOSITIFS DE DEBAT PUBLIC

Ce premier niveau d'analyse comparée visait à dresser un état des lieux et une catégorisation des dispositifs de débat public urbain impliqués dans la définition, le déroulement et le suivi de la planification et des politiques urbaines. Plusieurs dimensions ont ainsi été analysées :

- Premièrement, *l'institutionnalisation du débat public* : parmi les indicateurs clés de cette première dimension, il s'agit d'évaluer la nature et le statut du dispositif de débat public; le principe légal qui l'organise; l'origine, le degré et la forme d'intégration du débat public au processus décisionnel; mais également la nature de la saisine à l'origine du débat public en question.
- Deuxièmement, *l'organisation et la formalisation du débat public* : il s'agit d'évaluer les types de formalisation et les règles de fonctionnement qui organisent le débat public; les dispositifs de type contrôle de légalité des processus et enfin la pérennité du dispositif.
- Troisièmement, *l'implication dans la planification et les politiques urbaines* : le dispositif de débat public peut être caractérisé et défini comme un dispositif sectoriel ou au contraire transversal créé spécifiquement pour une politique ou non, instauré en amont ou en aval d'un processus décisionnel ; il s'agit par conséquent d'évaluer son rôle et sa place dans le dispositif de production de la planification et des politiques urbaines.

2.2.2. PRAGMATIQUE DU DEBAT PUBLIC

Ce second niveau d'analyse comparé est consacré à l'organisation du débat public sous quatre aspects complémentaires :

- Premièrement, *le fonctionnement interne* des arènes de débat public : il s'agit d'analyser la composition des arènes (degré d'ouverture, évolution de la composition, participation), les règles de fonctionnement organisant le débat (explicites /ou non ; négociables /ou non etc.) et enfin les modalités de déroulement du débat public.
- Deuxièmement, *les relais* entre les arènes de débat public et les arènes de décision : il s'agit de déterminer la nature, le degré de formalisation et la visibilité de l'articulation entre le débat public et ce qui est produit, d'une part, et les sphères et processus décisionnels, d'autre part.
- Troisièmement, *l'expertise* au sein de l'arène : il s'agit de déterminer la nature et le rôle de l'expertise sollicitée et développée dans le cadre du débat public.

- Quatrièmement, *la temporalité* de l'arène : il s'agit essentiellement d'analyser les processus de renforcement ou de déclin des exercices de débat public dans le temps et leurs évolutions.

2.2.3. L'INFLUENCE DU DEBAT PUBLIC

Ce dernier niveau d'analyse comporte trois aspects fondamentaux :

- Premièrement, *l'articulation entre débat public et les étapes théoriques d'une politique urbaine* : il s'agit de définir le rôle joué par le débat public et de le positionner par rapport à l'identification d'un problème; la préparation de la décision; la prise de décision et le suivi de la politique.
- Deuxièmement, *le rôle de mise en cohérence* joué par le débat public : cette analyse s'intéresse au rôle du débat public dans la transversalité de l'action urbaine et la mise en cohérence des politiques; dans la prise en compte des critères du développement durable.
- Troisièmement, *l'apprentissage collectif*: il s'agit d'évaluer dans quelle mesure, à l'occasion des expériences étudiées, le débat public alimente ou non un processus d'acculturation des acteurs institutionnels aux enjeux du débat public; voire de capitalisation ou non des apports du débat public à la formulation et à la mise en œuvre des politiques publiques.

Notre grille d'analyse permet de rejoindre la grille de questionnaire développée par Revel *et al* (2007) (tableau 2). En effet, notons que le travail de constitution de cette grille d'analyse renvoie à la fois à une méthode de travail et à des analyses issues notamment de la science politique. Cependant une première spécificité de cette grille est d'avoir été constituée pour un objet et une échelle d'analyse rarement questionnés par ces travaux : la planification territoriale stratégique à l'échelle des agglomérations et des métropoles. Une autre spécificité du travail menée réside dans l'évolution à terme de cette grille, selon une logique déductive. Confrontée au terrain, elle sera en effet amendée pour *in fine* proposer une grille d'analyse comparée opérationnelle.

Tableau 2 : L'institutionnalisation du débat public (grille de questionnaire)

Les questions liées à la mise en œuvre du débat	
Qui débat ? La question litigieuse du public	Quels publics sont visés par les débats? Quels publics émergent au cours des débats? À quelles formes de légitimité accrochent-ils leurs causes? Quelles ressources engagent-ils dans le débat? Dans quelle mesure le différentiel de ressources, de légitimité et de pouvoir entre les participants est-il un enjeu du débat? Quelles enquêtes peut-on mettre en œuvre pour connaître ces publics?

<p>Sur quoi débattre ? Les cadrages de l'objet du débat</p>	<p>Quel est l'enjeu du débat? Quels sont les thèmes et les questions débattues au cours du débat? Comment sont articulées les dimensions sectorielles et territoriales? Quelle est la nature des arguments échangés au cours du débat? Quelles expertises, ou contre-expertises, ont servi aux participants? Comment rendre compte de ces logiques argumentatives et d'éventuelles transformations dans le déroulement du débat?</p>
<p>Comment débattre ? Les modalités d'organisation et de circulation de la parole</p>	<p>Quelles ont été les logiques d'action des commissions particulières? Quelles ont été les modalités de préparation du débat, avec quels effets? Quels ont été les dispositifs mis en place pour le déroulement du débat, avec quels effets? Quelle a été la réception des règles du jeu et y a-t-il eu un « débat sur le débat »? Comment ces règles du jeu ont-elles été mises à l'épreuve dans le cours du débat? Quelles technologies d'information et de communication ont été mises en œuvre et quel rôle ont-elles joué? Comment la presse a-t-elle rendu compte du débat?</p>
<p>Pourquoi participer au débat? La position des différents acteurs par rapport au débat</p>	<p>Comment se fait, pour les acteurs d'une part, pour les simples citoyens d'autre part, la décision d'entrer dans le débat? Comment s'opère l'articulation entre les différentes arènes dans lesquelles ils sont engagés? Comment les différents participants s'accommodent-ils des règles du débat? Quels sont les lieux de débat initiés par d'autres acteurs que la CPDP? Comment s'organisent ces réunions et sont-elles le signe d'une opposition avec la CPDP? Quelles formes de discussion participatives y trouve-t-on ?</p>
<p>Les questions liées aux effets du débat</p>	
<p>Quels effets du débat sur les controverses et les mobilisations d'acteurs ?</p>	<p>Quelles opportunités d'action le débat ouvre-t-il aux associations locales de défense, aux réseaux environnementalistes, aux élus locaux, aux organisations socioéconomiques? Quelles contraintes procédurales le débat impose-t-il à leurs actions? Quels effets du débat sur l'évolution des controverses à propos du projet mis en débat? Quels effets du débat sur les relations entre les acteurs du projet mis en débat?</p>
<p>Quels effets sur les projets et les organisations qui les portent ? Les logiques d'apprentissage.</p>	<p>Quels sont les effets du débat sur la conduite des projets ? Comment s'opère la professionnalisation des porteurs de projet à la concertation? Quels sont les effets du débat sur la conception et les méthodes d'élaboration des projets? Quelles sont les transformations de l'expertise induites par le débat? Quels sont les effets du débat sur la décision politique? Comment enquêter sur ces différents effets?</p>

Quels effets à long terme du débat sur la structuration des problèmes publics et le sens commun des acteurs ?	Quelles sont les transformations intervenues dans les conditions d'existence d'objets en dispute dans l'espace public, et quels nouveaux objets de dispute émergent du débat? Comment s'opère la totalisation des expériences et des représentations tirées par les acteurs de la multiplicité des dossiers qui traversent les arènes publiques et quel impact a-t-elle sur la production des actes et des arguments relatifs au dossier mis en débat?
Quels effets en retour sur la procédure du débat public ?	Dans quelle mesure l'institutionnalisation du débat public s'accompagne-t-elle de la diffusion d'une « culture du débat public »? Quel est le sens politique d'une telle procédure : instrument de régulation des conflits ou mise à l'épreuve d'une nouvelle forme de démocratie, plus participative ou délibérative ?

Source : Revel *et al.* (2007).

2.3. GENEALOGIE DES REGARDS CROISES

La grille des regards croisés a fait l'objet d'un travail collectif qui s'est déroulé en plusieurs étapes. Elle est le résultat d'une démarche inductive : les regards croisés sont nés de nos échanges autour des trois recherches de terrain. Les résultats des monographies ont ainsi directement alimenté l'analyse comparative.

Le premier séminaire, qui a réuni les trois équipes participant à la recherche, s'est tenu du 14 au 18 mai 2007 à l'Université de Montréal. Les échanges ont permis de formaliser une première grille, reprise et étoffée dans le rapport intermédiaire. Le second séminaire, tenu les 11, 12 et 13 décembre 2007 à Lyon et réunissant à nouveau l'ensemble de l'équipe, a été l'occasion d'affiner les regards croisés autour des points suivants :

Partie I : Les transformations de l'action publique

- 3.1.1. Processus d'institutionnalisation du débat public
- 3.1.2. Nouveaux experts : concurrence et complémentarité
- 3.1.3. Apprentissage et professionnalisation

Partie II : Débat public, planification territoriale et développement durable

- 3.2.3. Dynamiques d'assujettissement au débat public
- 3.2.4. La prise en compte des enjeux orphelins
- 3.2.5. Mise en cohérence intersectorielle, interscalaire et temporelle

3. DEVELOPPEMENT URBAIN DURABLE, DEBAT PUBLIC ET URBANISME : REGARDS CROISES

Ce chapitre présente les résultats de notre analyse résultant de nos regards croisés portant sur l'articulation entre les thématiques du développement urbain durable, du débat public et de l'urbanisme. La première partie tente de saisir dans quelle mesure l'institutionnalisation du débat public provoque une évolution de l'action publique urbaine. Nous abordons cette question du point de vue de l'évolution historique des pratiques de débat et des facteurs qui influencent cette évolution. Nous nous demandons ensuite si l'émergence d'une expertise non institutionnelle redéfinit les contours de l'expertise traditionnelle. Comment s'articulent ces différents types d'expertise ? Constate-t-on leur complémentarité ou leur mise en concurrence ? Enfin, nous interrogeons la constitution d'une culture du débat public à travers le processus d'apprentissage et de professionnalisation des acteurs. La seconde partie traite de l'articulation entre le débat public et les politiques urbaines, comprise à la fois comme contenu et comme procédure. Après avoir observé les ressorts des dynamiques d'assujettissement des politiques au débat, nous tentons d'identifier dans quelle mesure celui-ci permet l'émergence ou la valorisation d'enjeux jusque-là non investis par les acteurs publics. Enfin, nous nous demandons si le débat public permet de mettre en évidence les incohérences de l'action publique (entre stratégies globales et sectorielles, métropolitaines et locales ; orientations et moyens de mise en œuvre...).

3.1. LES TRANSFORMATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE

3.1.1. PROCESSUS D'INSTITUTIONNALISATION DU DEBAT PUBLIC

Nous nous penchons en premier lieu sur le processus historique qui accompagne l'institutionnalisation du débat public en urbanisme, depuis son émergence au tournant des années 1970 et 1980 : comment les pratiques des acteurs se sont-elles structurées dans le temps ? Quelles dynamiques en ont influencé l'évolution ? La dimension historique est apparue, au fil de l'avancement des travaux et lors des séminaires, comme une question cruciale : pour comprendre la forme présente de l'institutionnalisation du débat public, et pour identifier ses effets sur les politiques locales, le recours à l'analyse de l'évolution des pratiques participatives s'avère indispensable.

Par ailleurs, les trois études de cas de notre programme se caractérisent par l'existence d'une filiation entre instances successives : BCM puis OCPM comme déclinaisons du BAPE à l'échelle locale pour *Montréal*, succession des deux CDD de l'agglomération lyonnaise à la suite du CCU et de Millénaire 3, continuité apparente du débat organisé entre l'élaboration du premier et du second PDU à *Grenoble*. Cette évolution témoigne de la précarité du débat public (suppression du BCM, de la première formule du CDD à Lyon, affaiblissement des pratiques à Grenoble entre le PDU I et le PDU II...), mais surtout d'une institutionnalisation progressive par à-coups et essais/erreurs. Le chemin de l'institutionnalisation du débat n'est pas linéaire, mais accidenté, soumis aux fluctuations de la conjoncture politique. Nous allons voir que l'institutionnalisation du débat public au Québec et en France répond à des

dynamiques contrastées dont nous tentons de saisir les contours à travers les deux figures de la « dépendance au sentier » et de l'« incrémentalisme ». Celles-ci impliquent un rapport différent des acteurs locaux aux règles d'organisation du débat : les « règles de l'art » inspirées du BAPE constituent des références établies et défendues par les acteurs à *Montréal*, ce qui signale un attachement fort à la procédure ; les agglomérations françaises se caractérisent encore par un processus d'expérimentation/stabilisation des règles. L'attachement au résultat substantiel du débat public (qualité des contributions à *Lyon*, influence sur les choix politiques à *Grenoble*...) semble l'emporter sur les considérations procédurales. Nous verrons pour finir que les pratiques du débat public en urbanisme sont sous-tendues par des tensions importantes. Cela conduit à relativiser l'apparente prégnance des règles de l'art à *Montréal*, la supposée linéarité dans la progression des pratiques à *Lyon* ou encore celle de l'apparente pérennité des pratiques de débat public institutionnalisées à *Grenoble* : le débat public montréalais oscille entre reproduction du schéma québécois des enquêtes et audiences publiques du BAPE et expérimentations ponctuelles de formules nouvelles ; à *Lyon*, on assiste à la multiplication des instances de débat qui engendre une dissociation progressive entre arènes de planification et forums de discussion publique ; tandis qu'à Grenoble, sous un même affichage et un même dispositif organisationnel, les pratiques participatives tendent à perdre en intensité et en portée (3).

3.1.1.1. Dépendance au sentier et processus incrémental

La recherche a fait apparaître l'importance du processus historique dans la formation des pratiques actuelles en matière de débat public urbain. C'est à l'aune de la dynamique de construction progressive de pratiques locales en matière de participation aux politiques urbaines que nos études de cas peuvent se comprendre, et non saisies exclusivement dans leur temporalité propre. Il s'agit davantage d'un élément structurant du contexte des études de cas que d'un résultat proprement dit. Néanmoins, la recherche a permis d'affiner la comparaison des processus historiques qui ont façonné les pratiques locales au Québec et en France.

La comparaison nous a conduits d'abord à établir une distinction générale des contextes historiques de nos études de cas : la pratique québécoise, influencée par le modèle québécois des enquêtes et audiences publiques du BAPE, serait engagée dans une dépendance durable à ce modèle, qu'elle déforme pourtant largement à travers son application locale. En France au contraire, les processus de débat public s'inventent essentiellement au niveau local étant donné la souplesse des prescriptions réglementaires, la pratique serait plutôt marquée par des modifications à la marge, s'adaptant aux caractéristiques du contexte socio-politique local. « Dépendance au sentier » et « processus d'évolution incrémental » ont ainsi constitué, au départ, les deux figures cristallisant les dynamiques temporelles traversant nos études de cas.

Selon Emmanuel Négrier (2005), la notion de **dépendance au sentier**, ou « path dependency », renvoie aux analyses néoinstitutionnalistes développées dans les années 1980 et 1990. Cette approche valorise le rôle des règles institutionnelles dans les phénomènes politiques et notamment territoriaux. Elle exprime l'idée qu'un événement ou un ensemble d'événements peuvent s'avérer déterminants dans une organisation politique : en prenant la forme de règles institutionnelles, ils s'inscrivent

durablement dans le système en place et en influencent l'évolution.

Pour préciser davantage notre référence à la notion de « sentier de dépendance », nous pouvons nous référer au travail de Paul Pierson qui a lui-même proposé une clarification de ce concept largement utilisé en sciences politiques. Pierson (2000) remarque que cette notion est parfois employée simplement pour mettre l'accent sur le lien nécessaire entre un phénomène et ses précédents historiques. Une définition plus restrictive, toutefois, accole au concept de « sentier de dépendance » celui de la « croissance des ressources ». Selon cette interprétation, une fois que les acteurs s'engagent sur un sentier spécifique, l'évolution des phénomènes qui les impliquent est conditionnée par le fait qu'un retour en arrière, un changement de piste impliquerait des coûts élevés pour ces acteurs, tandis que la stabilité de la direction entreprise engendre au contraire des gains. Une telle définition implique donc qu'un engagement sur une voie spécifique incite à continuer sur cette même voie – et cette tendance s'affirme avec le temps, les coûts du changement et les gains de la stabilité augmentant à mesure de l'avancement des acteurs.

- ➔ Cette notion peut aider à comprendre la prégnance du modèle québécois des enquêtes et audiences publiques du BAPE ou du moins de ses traits fondamentaux dans l'organisation du débat public à *Montréal*. Les gains engendrés par les acteurs à travers la reproduction des règles seraient la légitimité et la crédibilité qu'elles leur procurent aux yeux des participants. Les coûts, au contraire, seraient constitués par une défiance de la population, a priori, envers un processus nouveau et non codifié, et le risque que cela nuise à l'acceptabilité sociale du projet. Pour autant, il faut relativiser la portée de cette interprétation puisque le phénomène d'évitement de l'OCPM à l'égard de plusieurs projets actuels majeurs prouve que les acteurs sont prêts à assumer les coûts impliqués par un changement de sentier en matière d'organisation du débat public, du moins pour le moment.

La notion de **processus d'évolution incrémental** s'inscrit parmi les interprétations compréhensives des politiques publiques. Elle promeut une approche pragmatique qui identifie moins des événements fondateurs que des microrégulations venant modifier à la marge les politiques. Selon cette approche, celles-ci constituent des « bricolages nécessairement empiriques » (Baudouin, 1998) répondant à un ensemble de compromis successifs. La notion d'incrémentalisme vient aussi nuancer l'approche grenobloise du référentiel (Jobert et Muller, 1987) autre interprétation compréhensive, pour laquelle les politiques sont une mise en œuvre d'un ensemble de valeurs, de normes et d'images de référence. L'interprétation incrémentaliste valorise plutôt la portée de l'interaction des acteurs, de leurs négociations successives, sur l'évolution d'une politique ; celle-ci relèverait davantage des arrangements empiriques entre protagonistes, dont les visions peuvent être différentes, voire contradictoires, que de l'application d'un cadre cognitif et normatif partagé. Cette approche insiste ainsi sur l'« émiettement du travail cognitif » (Baudouin, 1998) entre les acteurs impliqués dans l'élaboration d'une politique. Cette notion est aussi décrite par Proulx (1996), qui la définit, à partir des travaux de C. Lindblom, comme « un processus « incrémentiel » d'améliorations marginales successives » où « les actions concrètes s'effectuent d'une manière éclatée ou disjointe », dû à l'intervention de multiples acteurs. Les décisions prises se basent sur « les résultats des actions passées » sans « évaluation des

conséquences des options offertes ». Ce processus ne permet pas « la réflexion globale sur les finalités et les buts » et « encourage l'inertie et le conservatisme ».

- ➔ Cette interprétation semble pertinente, dans une certaine mesure, pour la compréhension de l'organisation du débat public à **Lyon** : en effet, l'absence de règles clairement définies au moment de l'émergence d'une pratique participative dans l'agglomération conduit à la fragmentation des valeurs et normes ayant par la suite influencé leur pratique. Celle-ci est le résultat d'une succession de facteurs contrastés (expériences de la politique de la ville, apparition de nouvelles contraintes réglementaires, volontés politiques, demandes sociales...). Si la politique de participation élaborée à partir de 2001 introduit un semblant de cohérence dans la pratique, sa tâche consiste davantage à intégrer, sous le sceau d'un même discours de justification, la multiplicité des actions déjà engagées (CAH, GLEE...) ou nouvellement créées (concertation sur des projets pilotes...) qu'à garantir leur harmonisation effective. À tout le moins, cette politique aurait-elle fait sortir les pratiques de l'incrémentalisme au sens où l'entend Proulx (1996), c'est-à-dire inerte et sans vision.
- ➔ A **Grenoble**, l'organisation du débat public autour des politiques locales est marquée par une culture participative « diffuse », développée particulièrement à partir des années 1960, et réactivée notamment autour de l'élaboration des PDU « deuxième génération » (Loi LAURE, 1996), sous l'influence de facteurs de différentes natures : d'un côté, les évolutions législatives nationales qui imposent des objets à la planification territoriale ; d'un autre côté, des facteurs locaux tels que le volontarisme politique relatif à l'association de la société civile à la production des politiques urbaines dans le champ des transports et des déplacements, l'apparition de controverses autour des choix d'infrastructures de transport et enfin l'activisme des associations locales.

L'absence de contraintes légales relatives à l'insertion de modalités de débat public dans l'élaboration des PDU amène les acteurs locaux à inventer leurs propres dispositifs participatifs en fonction des enjeux auxquels ils souhaitent répondre et des vertus qu'ils attribuent au débat public. Dans le cas de Grenoble, cette invention puise à la fois dans des expériences développées dans d'autres villes tout en s'ancrant fortement dans les pratiques de participation locales développées depuis plusieurs années.

3.1.1.2. Rapports des acteurs aux règles de débat public

La progression de nos enquêtes de terrain nous a permis d'articuler à ce facteur historique le rapport que les acteurs entretiennent avec les règles de débat public : au Québec, les « règles de l'art » correspondent à des principes d'organisation clairement établis (intervention d'un tiers acteur, distinction des séances d'information et d'expression du public...) et constituent un élément clé de la légitimité reconnue aux instances participatives qui les déclinent. Mais, malgré leur prégnance, elles ne sont pas systématiquement mobilisées. En France, au contraire, où il n'existe pas de corpus de règles de référence, les balises se construisent localement, et leur définition se trouve d'ailleurs souvent au cœur du processus de débat public lui-même.

- La question des « règles de l'art », à **Montréal**, renvoie presque nécessairement au modèle de l'OCPM. Les consultations de celui-ci sont menées par des commissaires indépendants sur la base de documents présentant le projet ou la politique (et non sur la base d'une étude d'impact comme au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, BAPE). Les audiences sont organisées en deux périodes distinctes, une d'information et de question, l'autre de dépôt de mémoires. Elles sont ouvertes à tous et sont souvent publicisées dans les journaux et dans les transports en commun. Le Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) se réfère à la notion de règles de l'art pour énoncer une série semblable de principes : les consultations publiques doivent être annoncées par des avis publics respectant des délais suffisants pour informer adéquatement la population et que les assemblées publiques, encadrées, doivent offrir des documents de qualité et de pertinence constantes. (MAMR, 2007 : p. 24). Enfin, le processus se termine par le dépôt d'un rapport contenant une analyse du débat et les recommandations des commissaires. La Ville de Montréal ajoute qu'il est nécessaire de « communiquer de façon continue les politiques, les projets et les programmes de la Ville » afin d'encourager la participation citoyenne. Visant la transparence, elle a comme principe directeur d'« informer la population des résultats d'une consultation publique, des décisions qui s'ensuivent et des motifs de celle-ci » (Ville de Montréal, 2005).

Il est surprenant, toutefois, de noter que les procédures de l'OCPM ne sont pas inscrites dans une loi ou un règlement. La Charte de la Ville de Montréal qui a créé l'OCPM exige seulement sa création, lui donne la tâche de consulter et indique les objets obligatoires et facultatifs de ces consultations. Le règlement municipal qui en fixe les pouvoirs n'est pas plus éloquent.

- A **Lyon**, l'élaboration de la Charte de la participation (mai 2003), qui édicte un ensemble de principes censés guider l'organisation du débat public autour des politiques, projets et services urbains, a fait l'objet d'une concertation entre le Grand Lyon et le 1er Conseil de Développement, tenue pendant 18 mois avant d'être soumise à la réaction des Conseils de quartier et des élus communaux de l'agglomération.

Au sein de l'Atelier Renouvellement urbain, le débat a en grande partie porté sur la définition de principes et bonnes pratiques que le Grand Lyon s'engagerait à suivre relativement aux objets complexes que constituent les opérations de renouvellement urbain et les grands projets de ville. Un atelier spécifique a même été consacré à ce travail de déclinaison de la charte de la participation, où les associations participantes ont poussé à l'établissement de règles claires.

- A **Grenoble**, les règles de débat public ne sont pas véritablement l'objet de discussions, au sein des dispositifs créés ou de débats préalables avec les futurs participants. Les règles sont proposées et imposées a priori comme règles du jeu aux participants qui acceptent de les suivre ou bien sortent du dispositif. Point particulier, ces règles sont directement tirées de l'expérience lyonnaise de débat public dans le cadre de l'élaboration du PDU et transposées à Grenoble. S'il est difficile de faire la généalogie de ces règles, on constate cependant qu'elles circulent, à la manière d'un modèle générique de débat public propice aux

échanges et pertinent pour l'élaboration de cette planification. Une fois votées par le conseil syndical du SMTC (le maître d'ouvrage chargé du PDU), et instaurées sans véritable débat, elles feront cependant l'objet de contestations vives de la part de certains participants, voire de recours devant le tribunal (qui amèneront l'annulation du premier PDU à ce titre).

L'attachement aux règles, instituées au Québec, en cours de stabilisation en France, se manifeste donc sur nos deux terrains. Mais les enjeux qui le sous-tendent doivent être distingués : d'après l'observation montréalaise, les règles sont porteuses de légitimité dans la mesure où elles sont perçues par les participants comme les garantes d'un débat public transparent, ouvert et indépendant. La procédure possède une valeur intrinsèque qu'il convient de perpétuer.

→ À **Montréal**, la référence aux règles de l'art est revenue périodiquement dans les controverses depuis plusieurs décennies, confirmant chaque fois la prégnance de celles-ci sur les processus de débat public. En 1986, un parti politique issu des mouvements sociaux urbains (Le Rassemblement des citoyens de Montréal, RCM) a remporté la victoire face à l'équipe qui occupait la mairie depuis trois décennies et dont la gestion s'était distinguée par son caractère centralisé et peu démocratique. Deux ans plus tard, le RCM a créé par règlement le Bureau de consultation de Montréal (BCM) (Hamel, 1999). Cette instance consultait autant sur les grands projets que sur les modifications au règlement de zonage. Elle était composée de commissaires neutres (ni élus ni fonctionnaires) et ses règles de fonctionnement s'inspiraient directement du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement : mise à la disposition du public de la documentation utile, périodes d'information et de présentation des mémoires, production d'un rapport par les commissaires.

Le BCM a été aboli en 1994 par la nouvelle équipe installée à la mairie. Ainsi, le mécontentement s'est accumulé autour des instances qu'il a mises en place. En 2000, quand le débat a été relancé sur les modes de consultations sur l'urbanisme à Montréal, par la *Commission consultative sur la politique de consultation publique en matière d'urbanisme*, les principes d'organisation à la base du BCM et du BAPE ont été invoqués par la société civile. C'est sur la base de ces principes, enfin, que l'OCPM a été créé en 2002. Depuis que l'OCPM est installé, quand il n'est pas mis à contribution dans un dossier important, la neutralité et la disponibilité de l'information sont évoquées pour mettre en question la légitimité du cadre du débat. De plus, la Politique de consultation et de participation publiques de la Ville de Montréal, intitulée « Le défi de la participation » met encore en relief la disponibilité de l'information et le déroulement en deux parties. Cette politique qui est censée guider la conduite des consultations par les différentes instances de la Ville ne recommande pas spécifiquement qu'un organe neutre soit chargé d'écouter et d'émettre des recommandations.

À **Lyon**, deux positions peuvent être identifiées : d'une part, les acteurs institutionnels travaillent à la mise en place de principes d'organisation afin de s'assurer que le débat génère une production de qualité. La procédure est ici inféodée au résultat substantiel, conçu comme son préalable indispensable. Il faut noter que les acteurs institutionnels s'attachent à instituer des principes, plus souples que des règles proprement dites dans

la mesure où leur mise en œuvre est susceptible d'ajustement ; la politique de participation est ainsi marquée par un souci d'adaptabilité et de progressivité dans les procédures. On observe un phénomène similaire à *Montréal*, avec l'institution de la Politique de consultation et de participation publiques.

D'autre part, les participants requièrent la définition de principes établis, et leur association à cette définition, afin que l'ouverture du processus de décision en aménagement soit structurée et pérenne. Leur défense de la procédure pour elle-même les rapproche de la situation québécoise. On voit donc que les motivations des acteurs diffèrent, dans un même contexte.

A *Grenoble*, dans le cas du PDU, les acteurs institutionnels ont porté leur attention sur la forme de la procédure, mais aussi sur les apports substantiels possiblement générés par le débat public, au moins lors de l'élaboration du premier PDU. La forme de la procédure devait, en effet, garantir des effets en terme de contenu sur la construction du projet de PDU. Mais, malgré ces intentions affichées, les participants ont exigé encore plus de garanties d'un résultat substantiel satisfaisant. Paradoxalement, lors du second PDU, les acteurs publics ont eu tendance privilégier la forme de la procédure de débat public à son articulation réelle au contenu du PDU, ce qui a renforcé le mécontentement des participants qui ont vu dans ce changement la confirmation de l'affaiblissement de leur rôle. Cette réorientation a donné lieu à de nombreux recours juridiques.

A *Lyon*, l'élu responsable de la relation avec les citoyens s'est engagé dans une entreprise de construction d'un appareillage politique et technique de la participation aux affaires urbaines. Matérialisée par une Charte, un service spécialisé, des formations et guides censés soutenir la pratique des techniciens, elle s'est traduite autour du CDD par la définition d'un projet précis de refondation, porteur de règles de fonctionnement et de « gardes fous », inspiré de l'expérience du 1er CDD. Un encadrement, voire un véritable management du débat a été assuré dans la 1re année de fonctionnement, pour garantir la production de contributions de qualité sur les politiques urbaines soumises au débat (SCOT, Vision Métropolitaine...) dans la mesure où la crédibilité de l'instance récemment installée dépendait essentiellement de ses productions. Le 2^e CDD manifeste donc la stratégie de l'équipe porteuse de la participation au Grand *Lyon*, associant principes d'organisation, qualité et légitimité du débat public.

A *Grenoble*, la procédure de débat public autour du PDU a fait l'objet de plusieurs contestations des participants, notamment lors de l'élaboration du PDU II. Ces règles n'étant pas définies dans les textes juridiques, elles ont été constituées par les acteurs institutionnels locaux en fonction de leur ambition, des enjeux locaux et des vertus attribuées a priori au débat public. Sous l'apparente reprise des procédures de débat public de 1998 (élaboration du PDU I), la procédure proposée en 2006 pour l'élaboration du PDU II montre un affaiblissement clair du fonctionnement et de la portée du débat public. Une part importante des 18 recours déposés au Tribunal administratif relativement au PDU II a porté sur l'organisation du processus d'élaboration du plan, jugée insatisfaisante par les associations locales du point de vue du débat public notamment.

3.1.1.3. Évolution de la pratique du débat public

En ce qui concerne la manière dont les acteurs locaux ont géré et gèrent encore aujourd'hui leur héritage en matière de pratique de débat public, on peut constater des différences entre nos études de cas.

- ➔ Il semblerait qu'à *Montréal*, une tension structure l'évolution du débat public local depuis ces vingt dernières années, entre respect du « modèle » du BAPE et définition de méthodes alternatives de débat (sur des projets spécifiques, dans les arrondissements...). Le cadre directif du débat public lui-même est donc marqué par cette tension, qui sous-tend son évolution.
- ➔ A *Lyon*, le cadre de principes établi par la Communauté Urbaine reste assez large et souple pour ne pas susciter de réactions d'opposition ou de projets alternatifs, mais le problème qui se pose se trouve dans la mise en œuvre de ces principes, par les communes et organismes porteurs de projet. L'évolution de la participation paraît progressive, continue et linéaire, depuis l'organisation de grands événements mobilisateurs de pans de plus en plus larges de la société civile (de la réflexion stratégique Lyon 2010 à la prospective métropolitaine Millénaire 3) vers une politique structurée en conseils (Comité Consultatif d'Urbanisme puis Conseil de développement). En fait, cette linéarité cache d'importantes variations du cadre d'action qui illustrent le caractère encore expérimental des modalités de la participation.
- ➔ A *Grenoble*, la méthode des Groupes de travail thématique privilégiée en 1998 (PDU I) et réactivée en 2006, n'a pas fait l'objet d'une évaluation de la part des acteurs publics alors même que les contestations et les recours soulevaient de nombreuses critiques dès 1998. Le second PDU n'a pas été l'occasion par exemple de repenser le dispositif et ses limites ou d'en stabiliser les contours. Au contraire, la procédure a été réduite (en termes de temps alloué au débat par exemple) sans évaluer a priori les impacts de ces changements sur le processus décisionnel global.
- ➔ À *Montréal*, la valeur des règles de l'art contraste fortement avec l'importance des démarches de gouvernance menées en parallèle du débat public. Les acteurs les plus influents du débat public sont souvent ceux qui ont été interpellés en amont de la définition des politiques. Difficile de distinguer, dans ces circonstances, la portée du débat public régulé par rapport à la concertation qui échappe aux règles. Dans l'actualité récente, ces deux démarches ont été jetées dos à dos lorsqu'une série de prises de position publiques ont célébré ou condamné les rencontres bilatérales d'un promoteur sur son projet, le débat mené par la suite sans tier impartial et l'instance qui aurait pu jouer ce rôle et qu'une décision politique avait écarté. Ces débats ont porté sur les processus de consultation relatifs aux grands projets réalisés par l'intermédiaire de PPU5 dans les arrondissements du sud-ouest et de Ville-Marie (projets Griffintown et Quartier des spectacles).

5 Programme particulier d'urbanisme. Il s'agit d'une manière de procéder à la planification détaillée d'un secteur en ajoutant une section dans le Plan d'urbanisme.

- A **Lyon**, une continuité peut être établie, de l'élaboration du projet d'agglomération Lyon 2010 à la fin des années 1980 jusqu'aux pratiques actuelles de débat, en passant par le CCU et Millénaire 3. Elle se caractérise par une volonté d'ouverture, une appréhension extensive du public censé participer au débat. Si cet esprit n'a pas changé, en revanche l'organisation pratique de sa mise en œuvre s'est largement structurée (le passage du premier au second CDD en est un bon exemple).

La définition de principes d'organisation du débat par le Grand Lyon est en revanche peu contraignante : la Communauté Urbaine se lie elle-même à ces principes, en tant que maître d'ouvrage d'opérations d'aménagement et de planification, mais n'a pas le pouvoir de les imposer aux communes et organismes porteurs de projet. Il ne s'agit donc que d'une politique incitative, dont la mise en œuvre connaît aujourd'hui encore des limites importantes. Les démarches inégales de concertation menées par les communes au moment de l'élaboration du PLU communautaire en sont un exemple.

La continuité apparente dans l'évolution du débat public à Lyon masque deux variations importantes. Le débat stratégique Lyon 2010 était étroitement inscrit dans le cadre de la démarche de planification territoriale (élaboration d'un schéma directeur), tandis que l'objectif affiché de Millénaire 3 de déboucher sur un projet d'agglomération est déjà beaucoup moins normatif, jusqu'à la déconnexion quasi complète entre arène instituée de débat public et arènes de planification. Par ailleurs, alors que Lyon 2010 dessinait une unique arène de débat public à l'échelle de l'agglomération, le Conseil de développement est soumis à la concurrence de nombreuses autres arènes de débat public aux différentes échelles de la métropole lyonnaise. Plutôt qu'une évolution linéaire qui pourrait s'inscrire dans un sentier de dépendance, on observe plutôt un foisonnement d'expérimentations des formes de la participation. Par ailleurs, l'évolution est encore largement réversible comme le montre le retour récent de la saisine par le Conseil de développement des documents de planification territoriale.

- A **Grenoble**, le PDU est l'occasion à la fois de tester une formule nouvelle de débat public, importée de l'expérience lyonnaise, et de s'appuyer sur les expériences locales antérieures d'échanges et de concertation avec la société civile, développées dans le champ des transports et des déplacements. L'histoire de la participation dans les politiques urbaines, de l'expertise contradictoire constituée autour des controverses liées à des projets de transports et la volonté politique d'instaurer des processus nouveaux de construction de la planification territoriale animent ces nouvelles procédures d'élaboration du PDU. En revanche, l'absence de regard évaluatif sur ces pratiques tout comme l'absence de stabilisation de ces procédures fragilise considérablement le processus même de construction du PDU, et conduit en 2006 à l'annulation du premier PDU par le tribunal. Dans ce cas précis, la stabilisation et la pérennisation des procédures ne sont pas effectives.

Mais au-delà des différences marquantes, il apparaît qu'une situation semblable se présente sur l'ensemble des terrains de recherche : on voit apparaître à la fois des procédures repères (dépendance au sentier) plus ou moins attachées à des instances

légalement constituées, mais vides de toutes exigences procédurales. En même temps, l'incrémentalisme se manifeste dans l'évolution des procédures, en amont, en marge ou à des échelles qui échappent aux instances de référence.

3.1.2. NOUVEAUX EXPERTS : CONCURRENCE ET COMPLEMENTARITE

Parler « d'experts du milieu associatif » pose problème et ce problème, en soi, est révélateur d'un flou qui s'observe dans la distribution des rôles.

Ce flou est présent dans la définition même d'« expert ». On parle d'expert dans le sens général pour désigner quelqu'un d'expérimenté, d'habile. Dans un sens plus restreint, on parle d'expert pour désigner une personne à qui les connaissances sur un thème technique confèrent une certaine autorité à l'intérieur d'une institution (voir, par exemple, la définition du *Robert*, 2000). La position d'expert confère une autorité dans le débat, en revanche, cette position n'est pas exactement réservée. Elle peut être conquise par un acteur qui démontre les capacités et l'objectivité que le statut exige.

Le concept « d'expert associatif » nous amène à chercher ces lieux de passage entre la parole technique autorisée et la parole citoyenne initiée, passage qui peut s'effectuer dans les deux sens. On peut identifier des passages de l'expertise comme capacité technique à l'expertise comme responsabilité technique spécifique et inversement, l'entrée d'experts patentés dans l'arène du débat en tant que simples citoyens compétents.

Cette section abordera, dans un premier temps, le poids des citoyens et des non-initiés dans les débats, puis cherchera à identifier les acteurs qui y sont les plus influents. En même temps, nous discuterons de la capacité qu'ont les lieux de débat de permettre aux participants de s'approprier les contenus des politiques et, le cas échéant, de se manifester comme « nouveaux experts ».

3.1.2.1. Les débats publics généralistes : une forte mobilisation des citoyens

L'observation de la composition des instances, de la mobilisation effective des publics et du rôle dévolu à l'expertise dans les audiences nous permet d'établir un premier constat : les objets soumis au débat conditionnent les modes de composition et de participation. Lorsque les débats portent sur un objet généraliste, caractérisé par la pluralité des thématiques qui le composent (ex. : Plan d'urbanisme à Montréal ; SCOT, Agenda 21 et Vision Métropolitaine à Lyon), on constate que les citoyens occupent une place importante dans le débat public. Ce résultat contre intuitif conduit à relativiser le lieu commun voulant que le débat public ne mobilise qu'une élite spécialiste ou des groupes de pression poursuivant une stratégie ciblée. Les résultats prouvent au contraire que les citoyens individuels témoignent d'un intérêt marqué pour le débat public relatif aux politiques urbaines, et s'y impliquent.

Il convient, en revanche, de nuancer ce résultat en soulignant **l'ambiguïté** qui caractérise ce statut de « citoyen individuel ». Lorsque l'on considère plus en détail les profils de ces citoyens, on peut constater qu'une partie d'entre eux est ou a été attachée à un groupe institutionnel, associatif ou territorial. Plus encore, certains ont même

joué un rôle prépondérant au sein de ces instances (direction, Présidence...). Une variété de possibilités existe : autour d'une association apparaissent des « membres périphériques » autant que des « acteurs centraux » qui se présentent comme « citoyens individuels ».

Ainsi, le statut de « citoyen individuel » cache souvent une expérience antérieure, voire actuelle, à portée collective par laquelle l'individu a été formé aux problématiques de l'aménagement et de l'urbanisme. Il ne s'agit donc pas, dans la plupart des cas, de citoyens non avertis. A titre d'exemple, les 2/3 des membres du collège des Citoyens du CDD2 qui ont pris part aux travaux du CDD1 y participaient en tant que représentants d'organismes. Les citoyens individuels prennent d'ailleurs parfois part, directement ou indirectement, à la stratégie d'intervention d'un groupe au débat public.

- ➔ Une fois cette nuance explicitée, on peut noter qu'à **Montréal**, la participation au débat est massivement le fait de participants peu expérimentés. Dans les plans et politiques à l'étude, 71,5 % des interventions sont le fait de participants n'étant intervenus qu'une seule fois dans un des 16 débats recensés. Ces participants peu expérimentés ne sont, toutefois, pas nécessairement des citoyens individuels. Ainsi, les citoyens individuels comptent pour un tiers de ces participants uniques, tandis que les institutions et les groupes de services comptent chacun pour un sixième et les autres types de participants se partagent le tiers restant.
- ➔ A **Lyon**, le collège des Citoyens est le premier en importance numérique relativement à l'ensemble du CDD (21,1%). Par ailleurs, c'est celui qui participe le plus aux réunions des groupes de travail (GT) et aux plénières. Le collège des Citoyens arrive en tête pour 3 GT sur 5, en 2^e position pour les 2 autres et en tête pour l'ensemble des réunions plénières, sauf une. Par contre, la récurrence de la participation faiblit dans le passage du CDD1 au CDD2. Sur les 56 citoyens du CDD2, 9 faisaient partie des 5 GT de 2002 (CDD1).
- ➔ A **Montréal**, l'assiduité ne coïncide pas, généralement, avec un statut de citoyen individuel. Quelques citoyens individuels manifestent leur opinion lors des débats avec régularité, sur le temps long. Le plus souvent, en revanche, et conformément à ce que le sens commun suggérerait dans ce cas, ce sont les institutions, les partis politiques et, surtout, les grandes associations couvrant un large espace qui fréquentent les espaces de débat avec assiduité.
- ➔ A titre de précision, notons qu'à **Grenoble**, la procédure de débat public alimente la production d'une planification à la fois stratégique et territoriale, le Plan de déplacements urbains dont le caractère « spécialisé » et même « technique » par bien des aspects influence directement la composition des groupes thématiques de travail. En effet, ces dispositifs n'accueillent aucun citoyen, mais uniquement des représentants d'associations, d'activités économiques, des élus, des collectivités locales, des techniciens. Bref, le plan est considéré comme un objet difficile à appréhender pour qui n'est pas, à sa manière, spécialiste des transports et des déplacements. De ce point de vue, Grenoble confirme l'hypothèse étudiée ici. Le dispositif grenoblois est fermé aux citoyens et porte sur une planification spécialisée ou sectorielle.

Le fonctionnement des dispositifs et la manière d'identifier les publics contribuent certainement à cette distinction entre Montréal et Lyon. L'OCPM qui est une arène ouverte où les consultations portent sur des sujets ponctuels n'incite aucunement à la récurrence de la participation. Son fonctionnement permet aussi à une association de générer un effet de masse en invitant ses membres à reprendre individuellement les mêmes recommandations.

- ➔ Ainsi, dans le débat sur le Plan d'urbanisme de *Montréal*, une importante coalition intervenant sur le logement social a déposé un mémoire et invité tous ses adhérents à faire de même, en leur fournissant le matériel nécessaire. Il en est ressorti une extraordinaire homogénéité dans les revendications sur ce thème. La direction d'une coalition écologiste affirme utiliser ses capacités pour alimenter ses membres afin qu'ils produisent des interventions plus crédibles. Dans certains cas, ce sont des individus appartenant à des associations qui se présentent en grand nombre, sans nécessairement taire leur appartenance à l'association. On voit apparaître une frontière beaucoup plus ténue que l'on aurait cru quand des membres de groupes reprennent les revendications communes en les mêlant à leurs propres préoccupations, qu'ils explicitent leur affiliation à un groupe sans se faire le représentant de celui-ci. En parallèle, des individus créent des associations dont ils sont visiblement le seul membre pour donner du poids à leurs revendications.

3.1.2.2. Un effet limité de la participation des citoyens

Par ailleurs, la prépondérance des citoyens individuels au sein des débats publics à portée généraliste ne signifie pas pour autant que leur poids dans l'effet final du débat soit déterminant : au contraire, on constate qu'en dépit de leur importance numérique, les citoyens individuels pèsent moins que certains acteurs clés dans la production d'impact sur la décision. Il y a donc ici un décalage entre mobilisation et capacité d'influence, dans la mesure où le facteur discriminant en la matière semble être la reconnaissance, par les acteurs institutionnels, d'une compétence aux participants. Le statut de citoyen individuel ne semble pas présumer à cet égard d'une « expertise d'usage » qui serait reconnue au même titre que la compétence sectorielle des groupes.

En fait, l'effet limité de la participation des citoyens fait ressortir, en contraste, l'impact important de la participation d'acteurs aux compétences reconnues. C'est en fonction de cette reconnaissance que l'on peut commencer à poser l'hypothèse d'une « expertise associative ». Cette notion recouvre deux phénomènes : la reconnaissance d'une compétence technique par l'administration ou la migration d'un expert, après la retraite, vers la sphère associative.

- ➔ A *Montréal*, le contraste entre l'effet de la participation « compétente » et « non initiée » est très marqué. Mais le contexte du Plan d'urbanisme était particulier. La participation des citoyens non affiliés au débat sur le Plan a été fortement stimulée par la mise en place d'outils facilitant l'enregistrement de leur opinion (ligne téléphonique, envois de courriels, télécopies et lettre) jumelée à une campagne de promotion de grande ampleur. Cette forme de participation ne demande pas le même niveau de préparation et de compétence que le dépôt et la présentation de mémoire devant une commission auquel renvoie la définition

archétypale de ce dispositif. Elle élimine aussi le caractère de tribune publique des consultations de l'OCPM, la possibilité d'influencer les autres participants ou les élus dans la salle ou encore d'obtenir un écho de son propos dans les médias.

On sait, de plus, que les techniciens de la Ville de Montréal procédaient à l'analyse des consultations au fur et à mesure qu'elles se tenaient et qu'ils ont tiré leurs propres conclusions en parallèle du rapport de l'OCPM. Le calendrier serré d'adoption du Plan d'urbanisme forçait pratiquement ce genre d'organisation.

Mais au-delà de ces opinions manifestées par des canaux secondaires du dispositif, on peut appréhender les effets de la consultation en comparant les modifications apportées au plan avec les recommandations.

- Les modifications au Plan d'urbanisme de *Montréal* ont été le résultat de recommandations appuyées par une masse d'intervenants, mais surtout de recommandations émanant d'intervenants expérimentés, groupes pan-montréalais, institutions ou arrondissements. Pour certains thèmes, le grand nombre de citoyens ou de groupes locaux s'étant prononcé semble plus déterminant que l'importance des acteurs. On peut penser ici à l'amélioration des équipements locaux et aux propositions sur la pratique du vélo. Par contre, plusieurs contraintes de mise en œuvre ajoutées après les consultations publiques ont été explicitement demandées par des acteurs clés pan-montréalais : la protection des lieux de culte, le contrôle de l'offre de stationnement et l'objectif chiffré d'une proportion de logements sociaux et abordables.

En comparant la liste des modifications recensées par les services de la Ville de Montréal avec nos statistiques sur les recommandations, on voit que quatre fois sur cinq, seulement une dizaine ou moins de recommandations du public avaient abordé l'enjeu en question. Toutefois, ces recommandations venaient souvent d'acteurs clés, et souvent d'une coalition de groupes pan-montréalais de la société civile et d'institutions publiques importantes. La Direction de la santé publique (DSP), le Conseil régional de l'environnement de Montréal (CRE-Montréal), Équiterre, le Syndicat des cols bleus de Montréal, l'Agence métropolitaine de transport (AMT), le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) et les arrondissements en général semblent disposer d'un poids considérable si l'on considère la corrélation entre leurs recommandations et les modifications effectuées.

Cette liste d'acteurs coïncide fortement avec le palmarès des intervenants les plus assidus des débats publics observés. Manifestement, le débat public valorise la compétence dans la portée qu'il donne aux recommandations.

- À *Lyon*, en ce qui concerne l'impact des citoyens individuels, il est difficile d'identifier exactement quel a été leur apport au débat et à la décision dans la mesure où les contributions du conseil constituent un produit collectif qui ne laisse pas apparaître les apports respectifs des acteurs. Cependant, la dynamique des débats a laissé paraître qu'à la source des apports principaux du CDD se trouvaient des acteurs particulièrement compétents (ex. : document d'alerte sur

la gravité de la crise du logement destinée aux élus du Grand Lyon). D'anciens professionnels de l'aménagement sont à l'origine de la critique de l'inadaptation du périmètre du SCOT soulevée par le Conseil : l'étrécissement du territoire couvert par le schéma est présentée comme contradictoire avec les enjeux de développement des infrastructures de transport collectif à l'échelle métropolitaine, et avec modèle d'organisation multipolaire du développement urbain, tous deux portés par le PADD. Ces anciens professionnels ont eux-mêmes participé, par le passé, à l'élaboration de démarches de planification urbaine. Des représentants d'associations intervenant dans les domaines du logement et de l'humanitaire (Fonda Rhône-alpes, ALPIL, Habitat et Humanisme, Forum Réfugiés...) sont à l'origine de la note d'alerte sur la crise du logement réalisée dans le cadre du GT « Vivre ensemble », et de l'affirmation de ce thème dans les contributions aux politiques soumises au débat. Ils ont saisi l'occasion d'être rassemblés au sein du CDD pour travailler cette question collectivement. Inversement, certains apports citoyens connus (ex: le concept de « Métropole métissée » reprise du Forum Jeunes dans la Vision Métropolitaine) relèvent d'enjeux sociaux très indirectement connectés aux décisions d'aménagement.

3.1.2.3. La mobilisation de l'expertise : à quel moment et à quel propos ?

Il semble qu'à Grenoble, Lyon comme à Montréal, la compétence des intervenants (visible à travers leur assiduité dans les arènes, leur appartenance aux collèges à portée collective du CDD, ou la qualité des documents produits...) conditionne fortement la portée des interventions sur le contenu des politiques malgré la présence importante de non-initiés dans les lieux de débat.

La concentration d'acteurs compétents est plus importante dans certains lieux de débat public. En ce qui concerne les débats portants sur des objets spécifiques, *sectoriels* (plan de transport ou de déplacements, programme local de l'habitat, renouvellement urbain...) la participation se resserre sur un nombre plus restreint d'individus et de groupes. Dans le cas des démarches « fermées » de consultation (Lyon, Grenoble : instances où la composition est fixe, en opposition aux audiences publiques ouvertes à tous), la compétence y joue un rôle de sélection a priori, qui limite fortement (voire exclu) l'accès au débat des citoyens individuels, ou même des groupes non spécialistes (dans le cas grenoblois, c'est la règle dominante). La dimension sectorielle de la participation est donc très marquée. Dans le cas des audiences publiques (Montréal), la situation est davantage nuancée : le débat public autour des politiques sectorielles témoigne d'une plus grande mixité de participants.

- ➔ A *Montréal*, dans le débat sur la Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels, les associations de protection de la nature ont été particulièrement présentes, mais on ne peut pas dire que les autres types d'intervenants n'y sont pas apparus (deux universités, un regroupement d'élus, un regroupement de professionnels du paysage). Dans le débat sur le Plan de transport, le portrait des participants est clairement hétérogène avec diverses formes d'associations : des syndicats, associations d'étudiants, de nombreux groupes locaux de services, des entreprises. En fait, seulement 19 participants

sur 109 étaient des groupes ou des entreprises intervenant en priorité sur le transport.

- ➔ A **Lyon**, l'Atelier Renouvellement urbain comporte, du côté de participants non institutionnels, des associations intervenant dans le domaine du logement (ALPIL, Fonda Rhône-Alpes, AVDL, CNL, AILOJ, CLLAJ, Habitat et Humanisme), des groupes d'habitants mobilisés au niveau des quartiers d'habitat social de l'agglomération autour des opérations de politique de la ville (GTI de la Duchère, Groupe du mardi de Vénissieux), ou des comités de locataires. Il n'y a aucun citoyen individuel – aucune publicité d'ailleurs n'est faite pour encourager leur participation. Par ailleurs, la dynamique d'élargissement de l'Atelier Renouvellement urbain à un plus grand nombre de groupes d'habitants, encouragée par les associations rassemblées au sein du Comité de Suivi des Etats Généraux du Logement (CSEGL), a éprouvé des difficultés qui montrent les limites de l'ouverture de ce type d'instances (incompréhension par les groupes des débats techniques pointus, sentiment de la part de certains d'être instrumentalisés par les associations...). L'Atelier peine à dépasser le registre de l'expertise pour aller rejoindre des publics directement concernés par les opérations de renouvellement urbain ; sauf en quelques occasions, comme lors de la réunion de juillet 2006 où des citoyens provenant de multiples communes ou quartiers (Vaulx-en-Velin, St-Fons, Duchère et Mermoz) sont venus échanger avec élus et techniciens du Grand Lyon autour la démarche « Habitants relais », portée par le service Politique de la ville, qui organise des rencontres entre habitants des agglomérations de Lyon, Berlin et Birmingham.
- ➔ À **Grenoble**, de fait, le débat public autour des PDU I et PDU II n'a regroupé que des acteurs initiés du transport, invités par les autorités publiques au nom de leur expertise et de leurs compétences dans ce champ. En revanche, la mobilisation ne se cantonne pas au champ associatif puisqu'on retrouve d'autres types d'acteurs concernés comme, par exemple, des entrepreneurs privés parmi les participants, ou encore le SAMU 38 ou l'Université. Ainsi, ce n'est pas le statut des acteurs, mais bien la compétence que leur reconnaît la collectivité publique qui leur permet d'accéder au débat. En revanche, cette reconnaissance est relative, notamment au moment de l'élaboration du second PDU, puisque le discours des acteurs institutionnels témoigne d'une hiérarchisation dans les expertises présentes au débat, qui oppose l'expertise technique des fonctionnaires (la plus ciblée, riche et complexe) à « l'expertise pragmatique » des participants (plus fragmentée, parcellaire et mono-objet).

Autre fait intéressant, la part de la participation des différents acteurs aux groupes thématiques révèle l'importance de la participation des techniciens locaux et, relativement, la plus faible participation des acteurs associatifs ou privés et des élus du territoire. Ainsi les groupes de travail se présentent-ils comme des arènes dans lesquelles se confrontent diverses expertises, mais aussi dans lesquelles une communauté professionnelle se mobilise, constituée de techniciens de différentes collectivités.

Dans les exemples lyonnais et montréalais cités précédemment, le résultat qui est attendu du débat (contribution écrite ou orale, collective ou individuelle...) semble être un facteur moins déterminant que l'objet lui-même quant à la composition et à la

mobilisation des participants : en effet, à Lyon, le CDD où les citoyens sont largement impliqués fonctionne par contributions collectives écrites, comme l'Atelier Renouvellement urbain où aucun citoyen ne participe. A contrario, les formes de production du débat sont très différentes entre le CDD et l'OCPM à Montréal (contribution collective écrite – contribution orale ou écrite individuelle), pourtant la même mobilisation de citoyens individuels a été observée.

Ces débats et la place qu'y occupent les acteurs initiés font aussi apparaître l'importance des espaces de **concertation à l'amont** des politiques. Si on peut reconnaître une forme de reconnaissance d'une expertise hors de l'administration, c'est vraisemblablement dans les cas où des associations ou des individus sont conviés comme partenaires à l'élaboration des politiques.

- ➔ La concertation d'amont installe une dynamique qui semble étroitement liée au débat public. À *Montréal*, il n'y a pas eu de grandes réorientations à la suite de la consultation publique, en raison, selon un fonctionnaire responsable de l'élaboration du Plan d'urbanisme, de la très bonne concertation préalable. Celui-ci considère comme des partenaires dans l'exercice de son travail certaines des associations dont l'effet sur le plan est visible, des associations qui se placent au sommet de la liste des plus assidues dans les débats publics à Montréal (CRE, Héritage Montréal, Vélo Québec).
- ➔ A *Lyon*, le PADD du SCOT et la Vision métropolitaine ont fait l'objet de démarches de concertation d'amont. Il existe une certaine porosité entre cette étape et celle du débat public : ainsi, 21 structures ou individus membres du CDD ont pris part aux deux démarches précitées (parmi elles, 17 à la concertation sur le SCOT, et 7 à la concertation sur la Vision métropolitaine). On peut considérer cette mobilisation d'amont comme la reconnaissance de l'expertise de ces groupes ou individus, puisque la concertation cible, aux dires des acteurs institutionnels, les acteurs incontournables susceptibles de bonifier et de favoriser la mise en œuvre des politiques. On peut toutefois relativiser l'importance de cette reconnaissance d'expertise en comparant ces 21 acteurs aux 260 qui composent le CDD, aux 70 organismes qui ont pris part aux Ateliers thématiques du SCOT et aux plus de 200 participants qui se sont mobilisés dans au sein des Groupes de travail de la Vision métropolitaine. Les membres du CDD n'ont pas constitué le « cœur de cible » visé par la concertation d'amont.

En ce qui concerne le SCOT, le PADD n'a reçu presque aucune modification à la suite du débat public, comme en témoigne une technicienne du SEPAL. Les ajouts et modifications semblent avoir davantage relevé de la consultation effectuée auprès des personnes publiques associées à l'élaboration du SCOT.

- ➔ A *Grenoble*, le débat public est mis en place sous l'égide d'une coordination assurée par le maître d'ouvrage. Instauré pour produire le projet, il est l'occasion de mobiliser, dans la plupart des groupes thématiques de travail, les acteurs publics également concernés par cette planification. De plus, une première concertation institutionnelle (entre collectivités locales et partenaires publics concernés) est menée en parallèle, à travers le dispositif de comité de pilotage. Enfin, une concertation large, en direction des communes puis en direction des partenaires publics, est réalisée une fois le projet finalisé. Ainsi, le débat public

est-il considéré comme un élément clé du processus décisionnel au même titre que la concertation. Concertation et débat public sont menés tout au long du processus d'élaboration du PDU. Une dernière phase de débat intervient ensuite avec l'enquête publique, avant le vote définitif du projet.

Dans le cas des Groupes thématiques, le débat public est central dans la production du PDU. Les acteurs lui attribuent un rôle important dans la constitution du contenu de cette planification. Ce titre, il intervient très en amont du processus global de production du PDU.

La concertation d'amont accorde à ces acteurs compétents une reconnaissance qui s'approche de l'expertise. D'ailleurs, ceux-ci sont parfois interpellés comme experts dans la production de document. Le CRE a été associé formellement à l'administration dans la production du Plan stratégique de développement durable. Un employé du CRE faisait partie du Comité technique qui élaborait les propositions et menait les analyses. Dans l'arrondissement Plateau-Mont-Royal, cette pratique est courante. Un membre d'association a été sollicité comme consultant pour l'élaboration du budget participatif. Récemment, des associations ont été invitées à donner des conférences pour préparer les citoyens aux consultations sur le Plan de déplacement urbain de l'arrondissement. A Lyon, l'Atelier Renouveau urbain, dont le positionnement oscille entre concertation préalable autour de l'élaboration du PLH adopté en 2007 et débat public en raison de son ouverture progressive, a vu les associations participer activement à la rédaction de documents destinés à être insérés aux politiques traitées, avec plus ou moins de succès. Le CSEGL et le GTI de la Duchère ont ainsi été déterminants dans la rédaction de la Charte du relogement annexée au PLH en 2007 ; la déclinaison de la Charte de la participation aux opérations de renouvellement urbain, dont la rédaction s'est avérée chaotique, devait au départ être insérée dans le PLH ou le Contrat Urbain de Cohésion Sociale, mais les échéances de parution de ces deux documents ont été manquées. Toutefois, on y trouve des principes d'organisation de la participation en accord avec les travaux de l'Atelier RU.

3.1.2.4. Les limites de l'engagement et de l'apprentissage des participants

S'il existe donc certains lieux où une forme de compétence se voit reconnaître et pratiquement élever au rang d'expertise, nous pouvons nous demander si le débat public lui-même est le lieu où se construit cette compétence.

La forme et, particulièrement, la temporalité du débat, qui sembleraient a priori constituer un élément de différenciation dans la mobilisation des membres et les dynamiques d'apprentissage, n'apparaissent pas déterminantes de ce point de vue : les instances généralistes, qu'elles instituent un débat sur le long terme (à échéances régulières et à composition fixe - CDD) ou sous la forme d'échanges ouverts et ponctuels (OCPM), sont marquées par la discontinuité des modes de participation. Les participants, en majorité, ne prennent part qu'une fois au débat, sans en suivre l'évolution. Nous mentionnions plus haut que 71,5 % des interventions sur les projets observés à Montréal sont le fait de participants n'apparaissant qu'une seule fois. À Lyon, les statistiques indiquent que la majorité des membres ayant effectivement participé aux groupes de travail n'ont assisté qu'à une réunion (pour l'ensemble des

GT, sauf le GT SCOT où la majorité des membres a assisté à 2 réunions). La stabilité, la permanence de la participation ne concernent donc qu'une petite part du CDD.

Le mode de participation aux instances sectorielles (Atelier RU, PDU) est beaucoup plus régulier ; cela s'explique aisément dans la mesure où ces instances rassemblent un nombre limité de membres poursuivant généralement une stratégie d'intervention ciblée qui requiert une mobilisation sur le long terme. En ce qui concerne l'Atelier RU, les statistiques portant sur les 10 réunions déroulées entre 2004 et 2007 montrent que la participation du secteur associatif reste stable, oscillant entre 17 et 20 représentants.

En revanche, les études de cas se démarquent quant à l'enjeu des étapes de suivi et d'évaluation des politiques : si, à Montréal, cet enjeu semble mal identifié et approprié par les participants, qui s'investissent peu au moment des étapes de bilan, à Lyon la revendication du suivi se retrouve d'une instance à l'autre, avec plus ou moins de constance cependant, et se concrétise parfois.

➔ A **Lyon**, la contribution sur le SCOT indique clairement que le CDD souhaite se positionner en acteur clé pour animer les débats autour de l'ensemble de la démarche SCOT – et pas seulement le PADD – comme en suivre les étapes suivantes, ce qui lui a été en partie acquis : le CDD sera saisi à l'occasion de l'élaboration du Document d'Orientations Générales, qui établit les prescriptions territoriales réglementaires déclinées des principes politiques du PADD (multipolarité, urbanisation à proximité d'une desserte en transport collectif...). Rappelons que l'élaboration d'un SCOT est depuis la loi SRU (2000) soumise obligatoirement à la procédure de concertation préalable, qui doit s'étendre sur toute la durée d'élaboration du projet. Mis à part cette prescription temporelle, le Code de l'urbanisme laisse aux acteurs locaux le soin de déterminer les modalités de cette procédure. A Lyon, elle a pris des formes plurielles plus ou moins ouvertes (séminaires et ateliers thématiques d'élus et d'experts à l'amont, saisie du CDD à l'aval de chaque étape de la politique – PADD, etc.). Le processus de suivi de l'application du SCOT (compatibilité des politiques sectorielles – PLU, PLH... avec les prescriptions et principes du schéma) est assuré par le SEPAL : celui-ci n'a pas pour le moment indiqué que le CDD serait associé à ce travail. La loi SRU prévoit en outre une procédure d'évaluation du SCOT aux dix ans après son adoption : il reste à savoir si cette étape à très long terme sera assortie d'une démarche de débat public.

A contrario, la saisine du CDD sur l'Agenda 21 indique la faiblesse de la considération des participants sur le suivi et l'évaluation de cette politique : le débat sur le bilan de l'Agenda 2005-2008 a été passablement négligé lors des réunions du GT, au profit du travail sur les indicateurs créés pour positionner l'agglomération au regard des critères de Développement durable (ce ne sont donc pas des indicateurs de suivi). Ainsi, le débat sur le bilan et l'actualisation de l'Agenda 21 n'a fait l'objet que de deux réunions en 2007, séparées par les deux mois d'été. Or, cette répartition déséquilibrée des travaux au sein du GT, due aux techniciens, n'a pas fait l'objet de critiques de la part des participants.

Les membres de l'Atelier Renouvellement urbain ont souhaité participer à la mise en place de l'Observatoire de Renouvellement urbain (partie d'un Observatoire intercommunal de l'habitat), en particulier à la définition des

indicateurs qui permettront le suivi de la mise en œuvre des politiques en la matière (PLH, et notamment Charte du relogement notamment).

- À **Montréal**, lors des trois bilans de 2005, 2006 et 2007, la participation s'est limitée à, respectivement, 7, 13 et 2 intervenants. Pourtant, l'administration avait envoyé 300 invitations la première année et 1000 la seconde. Du côté de la Ville, on manifestait clairement l'intention de faire de l'étude publique du bilan un événement publicisé. Du côté du public, la mise sur pied d'un tel exercice avait reçu un bon accueil lors des consultations sur le Plan d'urbanisme et répondait, de manière générale, aux préoccupations exprimées quant à sa mise en œuvre. Cet intérêt affiché contraste avec la faiblesse de la participation.

De plus, l'information contenue dans le bilan permet difficilement de comprendre l'état de sa mise en œuvre. Des éléments majeurs y sont absents : on n'y trouve pas de bilan des dérogations majeures au Plan, ni de description des modifications au Plan, ni de bilan des politiques connexes. Les bilans n'éclairent pas beaucoup les citoyens quant à l'avancée du Plan d'urbanisme dans les arrondissements.

On peut remarquer aussi que la périodicité du bilan ne signifie pas que les mêmes participants reviennent chaque année. En fait, seulement deux participants sur vingt ont participé à plus d'un bilan. La mobilisation au moment du bilan n'a pas non plus comme condition d'avoir participé aux consultations sur le Plan d'urbanisme : huit intervenants sur vingt se sont exprimés pour la première fois sur le Plan d'urbanisme à l'occasion du bilan.

La teneur de l'information contenue dans les bilans autant que la dynamique des commissions permanentes et la faiblesse de la participation remettent partiellement en question le rôle du bilan comme modalité de suivi de la mise en œuvre du plan. Cela est d'autant plus surprenant que la mise en œuvre était une préoccupation majeure et que le bilan était justement présenté comme un instrument privilégié pour agir sur ce thème.

- A **Grenoble**, les pratiques de suivi et d'évaluation du PDU ne font pas l'objet de procédure participative. D'ailleurs, la question des observatoires de suivi et des méthodes d'évaluation à privilégier ne sont pas véritablement tranchées. En 1998, les groupes thématiques sont constitués uniquement pour construire le projet de PDU ce qui n'empêche pas les acteurs publics d'envisager un autre dispositif participatif pour assurer une forme de suivi, mais dans les faits l'expérience sera quasiment inexistante. Soulignons qu'en 2006 lors que le PDU I est tout d'abord mis en révision (avant d'être annulé et d'être l'objet d'une procédure de (re) production), les groupes thématiques sont mobilisés afin notamment d'assumer le bilan des premières années de vie du PDU I. De ce point de vue, une partie du travail des groupes est de dresser une évaluation des actions précédentes. Cependant, la question du suivi de la politique sous une forme plus participative n'est pas actuellement à l'ordre du jour.

3.1.2.5. Les effets du débat au niveau de l'expertise produite

Globalement, on constate que le débat public a tendance à reproduire et conforter les capacités existantes, et moins à permettre l'émergence de nouveaux acteurs initiés. Plusieurs facteurs en sont à l'origine : les processus de sélection et d'invitation des membres par les acteurs publics d'abord, qui tablent en priorité sur des experts reconnus (CDD, PDU) ; l'organisation du débat qui ne permet pas toujours l'acquisition progressive de connaissances et favorise en cela l'apport d'une compétence déjà constituée (le CDD2 dans sa première année de fonctionnement, l'Atelier RU...). On constate par ailleurs que la compétence est déterminante sur le contenu du débat et l'impact final qu'il a sur les politiques, dans la mesure où les acteurs publics qui effectuent le rôle de traduction et de médiation entre arène de débat et arène politique (OCPM, services techniques...) lui portent une attention particulière. La compétence est perçue comme une ressource déterminante pour la qualité et l'efficacité du débat, mais elle n'est pas toujours assumée comme telle par des acteurs dont le discours consiste aussi à valoriser l'expression des citoyens.

On constate ponctuellement l'élargissement de la scène d'experts (les entrepreneurs privés dans le cas du PDU de Grenoble par exemple), car le débat public peut non seulement chercher à bonifier les politiques, mais aussi à mobiliser des participants en tant qu'acteurs susceptibles de favoriser la mise en œuvre des politiques plutôt qu'en tant qu'experts capables de les enrichir en amont (les entreprises dans le cas du PSDD, des plans de déplacements entreprise). Par ailleurs, le débat public d'agglomération ne favorise pas la reconnaissance d'une compétence d'usage, dans la mesure où les enjeux de proximité y sont marginalisés (soit qu'on les exclue explicitement des échanges comme au CDD ou à l'Atelier RU, soit qu'on ne les prenne pas en compte comme dans le cas du rapport de l'OCPM sur le Plan d'urbanisme).

- ➔ En même temps, à **Lyon**, le CDD se présente comme un lieu de réinvestissement de l'expertise de la part d'anciens professionnels de l'aménagement et de l'urbanisme. Leur position au sein du conseil (pilotage de groupes, participation au Bureau, présentation des documents en plénière...) favorise leur influence dans le débat, où ils valorisent certaines thématiques spécifiques (le renforcement de la gouvernance métropolitaine pour contrer l'inadéquation des périmètres de planification ; le développement d'une politique foncière pour réaliser les orientations politiques annoncées...). Toutefois, la prépondérance de l'expertise au conseil de développement n'est pas affichée ; les acteurs publics l'ont justifiée par la nécessité de produire un travail de qualité, en peu de temps, lors de la 1^{re} année de fonctionnement du conseil, riche en saisines et marquée par des échéances serrées. Pour eux, l'évolution du conseil doit aboutir au partage des connaissances entre les catégories de membres et à un véritable « travail collectif » auquel chacun peut prendre part.
- ➔ A **Montréal**, le débat public joue un rôle dans une dynamique complexe qui lie certaines associations bien outillées et l'administration. Le débat public ne favorise pas particulièrement dans ses modalités, la construction de capacité. Il ne valorise pas formellement les acteurs les plus compétents, mais ses résultats montrent une influence plus importante des acteurs les plus compétents. Certains acteurs qui fréquentent assidûment les débats ont acquis des compétences. Néanmoins, ces compétences ont certainement été acquises aussi à l'extérieur du

débat : formation universitaire, colloques, activités militantes, concertation. Il semble plus probable que le débat public joue un rôle dans la reconnaissance de la compétence parce qu'il institutionnalise un espace de pression politique. Les acteurs associatifs sont conviés à partager leurs compétences techniques en amont de l'élaboration des politiques aussi pour éviter des contestations majeures lors des consultations.

- ➔ A *Grenoble*, le PDU (I et II) est l'occasion de convier des acteurs « experts » dans le champ des transports et des déplacements ; leur présence est liée aux compétences dont ils font preuve. Les constats dressés ci-dessus dans le cas montréalais semblent également appropriés à la situation grenobloise. Plus l'acteur est compétent dans son domaine, plus sa place est importante dans le dispositif et sa voix prépondérante.

On constate entre les deux moments de débat public (PDU I puis PDU II) la présence de nouveaux « experts » : des acteurs privés, le SAMU38 ou encore l'Université participent à certains groupes. Ces acteurs sont sollicités au regard des enjeux que le maître d'ouvrage souhaite voir débattus et au regard des compétences que ces acteurs expriment (compétences acquises à l'extérieur de l'arène de débat public). Dans le cadre des échanges des différents groupes de travail, les compétences en présence (issues de la société civile, mais également du milieu des techniciens des collectivités) permettent d'éclairer les enjeux et leurs solutions. Comme à Montréal, les participants se voient conférer un certain statut et une reconnaissance du fait de leur expertise. Mais certains d'entre eux sont également invités à participer afin d'éviter des contre-pouvoirs trop importants en dehors de cette arène. L'acquisition de nouvelles compétences ou de nouveaux savoirs lors des échanges au sein des différents groupes est également une réalité.

On constate un processus d'apprentissage collectif, relatif au domaine de la mobilité et des déplacements, lors de ces travaux participatifs. En effet, les techniciens présents tout comme les autres participants s'accordent pour constater que les échanges sont l'occasion de s'acculturer mutuellement aux problématiques de déplacements et mobilité. Une « communauté de connaissances » naît autour des thèmes débattus et les débats permettent aux différents participants d'appréhender la mobilité et l'action dans le champ de façon plus complexe. Ce constat est dressé notamment pour le PDU I.

Ce processus d'apprentissage collectif est encore net au niveau de la communauté plus restreinte des seuls techniciens issus des différents services des collectivités locales et de l'état (très présents en nombre dans les différents groupes) ; en effet, ils saisissent l'occasion des groupes de travail pour échanger entre eux et s'accorder sur divers éléments diagnostics ou stratégiques du champ des transports et des déplacements. Ce lieu de rencontre et d'échange est d'ailleurs unique sur le territoire. Ce constat est largement valable pour les deux PDU. On notera à ce titre la tendance des techniciens à privilégier la qualité de cette expertise technique élargie, en comparaison de la plus faible qualité de l'expertise associative ou civile, notamment lors du second PDU. La constitution de cette communauté technique puis le développement d'outils et de connaissances propres au fil des années expliquent en partie cette appréciation sur les autres expertises en présence.

3.1.3. APPRENTISSAGE ET PROFESSIONNALISATION

Dans ce regard croisé, nous nous intéressons à deux phénomènes, interreliés, qui accompagnent et structurent l'institutionnalisation du débat public en urbanisme : l'apprentissage et la professionnalisation des acteurs institutionnels. La notion d'**apprentissage** occupe une place importante dans le champ de l'étude des organisations. Elle a été formalisée en particulier par C. Argyris, dont les analyses mettent l'accent sur le caractère aléatoire et incertain des processus d'apprentissage organisationnel (Argyris et Schön, 1978 ; Argyris, 1993). Selon lui, ceux-ci dépendent de la capacité d'adaptation et d'ajustement des individus qui appartiennent à l'organisation face aux problèmes qu'ils rencontrent ; or, il observe que ces individus vont plutôt adopter, a priori, une attitude « défensive » (Cabin, 2005, p263) de résistance au changement. Cette contradiction provoque la difficulté des processus d'apprentissage organisationnel. Et le passage de l'apprentissage individuel à l'apprentissage collectif demeure un problème théorique encore instable dans la littérature.

Au-delà de cette première caractéristique, la notion d'apprentissage peut être décomposée en plusieurs dimensions :

La première dimension relève de l'**objet de l'apprentissage**. Selon une approche **procédurale**, les apprentissages renvoient à des changements d'attitude, l'intégration par les acteurs de nouvelles stratégies, voire l'institution de structures et d'outils conçus pour « faciliter la conduite des projets et la discussion publique » (Simard, 2006, p.126). Nous pouvons également appréhender l'apprentissage comme un processus **substantiel**, qui se manifeste, par exemple, par l'acquisition de connaissances relatives aux politiques. On verra notamment que le débat public peut servir de lieu d'apprentissage pour les élus sur la nature des plans et politiques. Dans notre analyse, on pourra ainsi distinguer apprentissage *sur* le débat (procédural) et *par* le débat (substantiel).

La deuxième dimension relève de la **profondeur de l'apprentissage**. Michel Gariépy (Simard *et al*, 2006) identifie deux processus d'apprentissage dans son analyse de l'intégration, par le promoteur Hydro-Québec, de la contrainte de l'évaluation environnementale à ses pratiques de planification : l'entreprise témoigne d'une capacité qui va au-delà d'un apprentissage à **boucle simple**, à savoir la recherche d'une amélioration de sa performance par l'intégration de modifications à son modèle de fonctionnement. Elle fait preuve d'un apprentissage à **boucle double** en procédant à plusieurs transformations organisationnelles importantes (mobilisation d'une expertise, influence croissante du service environnemental au sein de l'organigramme...) qui témoignent de son effort de restructuration interne en fonction du problème rencontré. La contrainte de l'évaluation environnementale amène donc Hydro-Québec à un « repositionnement stratégique » destiné à maintenir, voire à augmenter ses performances (Simard *et al*, 2006, p. 260). Nous pouvons retenir ici cette distinction entre apprentissages à boucle simple ou double pour évaluer la portée réformatrice du débat public sur les acteurs et leurs pratiques.

La troisième dimension, transversale aux précédentes, renvoie à la **portée de l'apprentissage**. Et celui-ci peut relever d'un processus individuel ou d'un processus collectif. Par exemple, un apprentissage à boucle double peut aussi bien concerner une

société ou un maître d'ouvrage qui opère une restructuration pour répondre à un enjeu nouveau, comme Hydro-Québec par rapport à l'évaluation environnementale ; il peut également concerner un individu ou un groupe qui va établir une stratégie d'utilisation des règles du débat public pour tenter d'y acquérir un maximum de poids. De la même manière, l'apprentissage substantiel peut renvoyer au processus d'acquisition de connaissances d'un individu à travers le débat public, mais aussi à la manière dont une institution va prendre en compte les termes d'un débat et infléchir sa politique. On peut donc considérer à la fois des apprentissages individuels et des apprentissages collectifs, qui peuvent être organisationnels ou catégoriels (c'est-à-dire relatifs à une catégorie d'acteurs). Bien entendu, et comme nous l'avons écrit plus haut, ces deux types de processus sont liés puisque c'est en partie par l'évolution de ses individus qu'une organisation va entrer en situation d'apprentissage

La notion d'apprentissage est donc complexe ; elle comprend de multiples dimensions que nous n'aborderons pas toutes directement dans ce regard croisé. En revanche, d'autres sections comme celles des « enjeux orphelins » ou de la « mise en cohérence » des politiques (regards croisés 5 et 6) abordent à leur manière la question de l'apprentissage organisationnel. La section relative à l'émergence de « nouveaux experts associatifs » (regard croisé 2) traite, elle, d'un apprentissage catégoriel par le débat public. La notion réapparaît donc à plusieurs reprises dans ce chapitre comparatif.

Nous allons ici aborder trois points principaux. Face à l'institutionnalisation du débat public, les organismes municipaux se dotent partout d'outils visant à faciliter, en leur sein, l'apprentissage procédural sur le débat (1). En revanche, le phénomène de professionnalisation du débat public prend des formes différentes sur nos terrains, qui témoignent des contrastes entre les processus d'apprentissage organisationnel d'une institution à l'autre ; ainsi, certaines vont chercher à internaliser et centraliser cette nouvelle compétence professionnelle, qui va se développer de manière plus éclatée ailleurs (2). De la même manière, les acteurs institutionnels (élus, techniciens) occupent une place différente dans le débat sur nos terrains ; ils n'entrent pas dans la même dynamique d'apprentissage catégoriel (3).

3.1.3.1. Outils et méthodes de formation au débat public

La manifestation la plus évidente de l'apprentissage sur le débat est la **prolifération des guides et formations** à l'intention des acteurs institutionnels. Cet effort méthodologique témoigne de la construction, par les organismes municipaux, d'un environnement favorisant l'apprentissage procédural au sein de l'institution. Nous pouvons évaluer cet apprentissage essentiellement dans les cas de Montréal.

- ➔ A *Montréal*, la Politique de consultation et de participation publiques complétée de ses guides pour les promoteurs et les participants remplit ce rôle. Cet exercice est conduit par le Chantier de la démocratie du Secrétariat du Sommet, à la Ville de Montréal. L'OCPM a, de plus, reçu le mandat de former les élus pour les consultations. Plusieurs séances ont d'ailleurs été organisées à cette fin. A Lyon, on constate en la matière un effort important auprès des techniciens et chefs de projet, avec des sessions de formation et la réalisation d'un guide de la concertation dans la conduite de projet réalisé en 2006. L'objectif poursuivi est

d'insérer la concertation comme un volet à part entière de la méthodologie des techniciens et parvenir à ce que ceux-ci l'intègrent systématiquement dans leur pratique professionnelle. Les élus en revanche ne sont pour l'instant pas inclus dans ce processus de formation : seules des réunions ponctuelles d'échanges sur le thème de la participation sont organisées.

3.1.3.2. Formes de la professionnalisation du débat public

La professionnalisation du débat public concerne à la fois le secteur public et le secteur privé. Dans le premier cas, Lyon et Montréal se distinguent quant à la structuration de la pratique professionnelle du débat public, qui peut être internalisée ou externalisée par rapport à l'appareil municipal. En ce qui concerne le secteur privé, les études de cas se rejoignent pour souligner l'émergence d'un secteur d'activité nouveau.

- ➔ A **Lyon**, un corps professionnel spécialisé s'est constitué à l'intérieur de l'administration municipale : ainsi, la mise en place de la Mission concertation du Grand Lyon en 2004, rattachée à la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération, a entraîné le recrutement de 3 chargés de mission dévolus à la mise en oeuvre et au suivi de la politique de participation : développement des outils de formation à l'égard des techniciens de la Communauté urbaine, animation de réunions, secrétariat de certaines instances permanentes, assistance à maîtrise d'ouvrage, bilans annuels de la Charte de la participation. Par ailleurs, les chargés de communication sur les projets urbains, auparavant dispersés dans différents services du Grand Lyon, ont vu leurs prérogatives s'étendre à une mission de concertation après avoir été rassemblés au sein de la Direction de la communication (2002).

La centralisation de la compétence en débat public au Grand Lyon n'allait pas nécessairement de soi au départ. Dans les premiers temps d'existence de la MPSA, mission ayant précédé l'institution de la DPSA, les professionnels du débat étaient encore éclatés entre plusieurs structures. L'Agence d'urbanisme cherchait alors à se positionner comme ressource méthodologique majeure en la matière, par le biais d'une de ses techniciennes qui a participé à certains travaux du CDD1. L'élue à la relation avec les citoyens souhaitait néanmoins que la fonction soit intégrée à la Communauté urbaine. Il n'a pas été possible d'y transférer la technicienne de l'Agence d'urbanisme, en raison du coût que cela aurait impliqué. Un poste de chargé de mission a alors été créé au Grand Lyon, suivi de deux autres, et la fonction relative à la stratégie et à l'ingénierie du débat public a ainsi été progressivement centralisée à la DPSA.

- ➔ A **Montréal**, les professionnels du débat se distribuent entre le Chantier sur la démocratie du Secrétariat du Sommet de Montréal et l'OCPM, deux structures concurrentes concernant la formulation et la diffusion des règles de débat public. L'expertise peut donc être à la fois interne et externe à l'administration municipale. Dans les arrondissements, où s'expérimentent des modèles variés de débat public, il ne semble pas exister de bureaux du débat public où se construirait une expertise spécifique. Certes, quelques professionnels à l'intérieur de l'administration axent leur carrière sur les approches collaboratives

de planification. Mais tout fonctionnaire semble susceptible d'être impliqué dans un débat pour expliquer son travail dans l'élaboration d'une politique ou d'un cadre réglementaire. Les professionnels ayant acquis une expertise sur le débat public sont dispersés au travers des services et autorités territoriales plutôt que rassemblés, comme à Lyon, dans un département spécifique.

- ➔ A **Grenoble**, rappelons que la participation est largement ancrée dans l'histoire, d'une part et les pratiques politiques locales actuelles, d'autre part. Cependant, dans le cas précis du PDU, les dispositifs et les procédures de débat public sont créés de façon ad hoc et importés de l'expérience lyonnaise, si bien que la question de l'articulation entre le débat public et la politique municipale de participation ou d'autres expériences locales est très ténue ; dans le cas des PDU de Grenoble, il y a une absence de l'implication des professionnels de la participation.

La professionnalisation du débat public au sein de l'administration municipale se manifeste donc différemment d'un cas à l'autre. Face à un même phénomène (l'institutionnalisation du débat), l'apprentissage organisationnel diffère ainsi largement, car il dépend de l'expérience locale et des jeux d'acteurs.

En ce qui concerne le secteur privé, à Lyon et à Montréal, l'institutionnalisation du débat public semble avoir fait émerger un secteur d'activités nouveau. Les professionnels privés qui sont recrutés par l'administration municipale dans le cadre de ses démarches de planification peuvent avoir un large champ d'activités (communication, relations publiques, concertation des milieux d'affaires, médiation...) ou être véritablement spécialisés dans l'animation et l'organisation de débat public. Dans les deux villes, un ensemble d'agences se partagent les mandats de conception et d'animation de la participation. Toutefois, une poignée d'entre elles sont plus fréquemment sollicitées que les autres, en raison de leur expérience ou de leurs relations avec l'exécutif politique.

L'institutionnalisation du débat public se traduit donc par des processus de professionnalisation et d'apprentissage qui peuvent différer d'une ville à l'autre : c'est également le cas en ce qui concerne la position des élus et des techniciens dans cette dynamique.

3.1.3.3. Positions et processus d'apprentissage des élus et techniciens

Les possibilités d'apprentissage par et sur le débat se présentent différemment pour les élus et les fonctionnaires à Lyon et Montréal. Si dans les deux cas, des **élus** posent nécessairement la base des procédures (au-delà du minimum prescrit par la loi), certaines instances les placent littéralement à l'avant-scène tandis qu'ils s'effacent volontiers ailleurs.

- ➔ A **Lyon**, on constate un double phénomène : d'abord, les élus semblent se tenir à distance des instances institutionnalisées par la loi. Ainsi sont-ils largement absents des réunions du Conseil de développement : leur présence, épisodique, consiste à annoncer les mandats du conseil, diffuser de l'information ou assister et réagir à la restitution des travaux. Ainsi, les élus participent à l'encadrement

du débat public, mais pas aux échanges qui produisent sa matière même. Un phénomène similaire de distanciation des politiques s'observe au sein de la CCSPL, autre organe de concertation réglementaire, où seule une poignée d'élus s'investit régulièrement dans les débats.

Cette situation entre en décalage avec les expériences ad hoc de débat public, qu'il s'agisse de l'Atelier Renouvellement urbain porté par le vice-président à la Politique de la ville, ou de la démarche de concertation élaborée autour de la Vision métropolitaine en amont de sa soumission au Conseil de développement : les élus sont au contraire largement investis et contribuent au travail collectif à travers leur participation au débat public. Maurice Charrier a dans le premier cas été vice-président à l'initiative de la création de l'Atelier et y participe assidûment ; une pluralité de vice-présidents se sont impliqués dans la concertation sur la Vision métropolitaine en tant que pilotes des groupes de travail.

Cette différence d'implication politique entre instances réglementaires et instances ad hoc de débat public est surprenante dans la mesure où en réalité ces deux types de démarches ménagent une marge de décision très importante aux élus en ce qui concerne la définition des modalités de composition et d'organisation du débat. En effet, la LOADDT et les lois ATR et Démocratie de proximité, qui institutionnalisent les CDD et les CCSPL, sont peu directives en la matière. Les instances réglementaires sont donc à peine plus contraignantes, pour les élus, que les instances ad hoc. Elles n'opposent pas d'obstacles a priori à une appropriation volontariste de ces nouvelles scènes institutionnelles de débat par les élus.

Toutefois, la différence d'implication politique peut s'expliquer par plusieurs facteurs : d'abord, le fait que les instances réglementaires revêtent un caractère généraliste (des politiques d'agglomération variées en ce qui concerne le CDD, tous les services publics en délégation pour la CCSPL) qui implique plusieurs responsables politiques : il est dans ce contexte plus difficile pour les élus d'affirmer leur leadership à travers des outils dont ils doivent en quelque sorte se partager l'utilisation. C'est très différent d'une démarche personnalisée de création d'instance, où seule une poignée d'élus est impliquée (ex de l'Atelier RU où les seuls vice-présidents à la politique de la ville et à l'habitat sont concernés), qui leur permet d'instaurer des contacts privilégiés avec les participants et d'afficher leur activisme en matière participative.

Par ailleurs, les instances réglementaires ont déjà fait l'objet d'une appropriation de la part du vice-président responsable de la relation avec les citoyens qui en a prédéfini le rôle et la portée : elles imposent leur propre logique de fonctionnement et leur propre temporalité à des élus qui peuvent plus difficilement y imprimer leur marque. Elles sont en outre plus fournies en participants, stables du point de vue de leur composition et de leur fonctionnement. La constitution d'une démarche de concertation propre à la Vision métropolitaine se distingue au contraire par sa dimension événementielle (il ne s'agit pas d'inscrire un processus dans la durée) et souple (le statut et le nombre de participants changent en fonction du thème traité et de la phase de la concertation). Ainsi, même si la Vision métropolitaine est une initiative

politique collégiale dans laquelle le Vice-président à la relation avec les citoyens est fortement impliqué (il en est l' élu référent), la plasticité et le découpage séquentiel de la démarche de concertation conçue par la DPSA favorisent l' implication des élus.

- A **Montréal**, une double situation prévaut. Lors des audiences de l' OCPM, les élus sont généralement absents. Ce sont les techniciens qui portent la responsabilité du contenu débattu et ils sont directement sollicités pour répondre aux questions par les commissaires – cela contraste avec la situation lyonnaise où on remarque une moindre intégration culturelle de l' imputabilité des techniciens et leur plus grande dépendance à l' égard des directives des élus dans leur pratique du débat public. En commission permanente ou en assemblée du conseil, ce sont les élus qui interagissent avec la population. Il arrive fréquemment dans les assemblées des commissions permanentes que les élus récupèrent les interventions d' un membre du public pour se lancer dans des affrontements partisans avec d' autres membres de la commission.

Dans certains cas, les élus interviennent lors des séances de l' OCPM en tant que participants. L' allocation des pouvoirs selon les échelles territoriales explique cette situation inusitée. Une politique ou un projet qui dépend des services centraux peut interpeller les élus locaux (arrondissement) qui vont utiliser différents leviers pour faire valoir leur position, dont les audiences publiques de l' OCPM. Les partis d' opposition utilisent aussi les audiences publiques pour exprimer leur point de vue et parfois promouvoir leur plateforme. Cette pratique n' est toutefois pas largement répandue (5 mémoires de partis politiques et élus sur 171 déposés lors des audiences sur le Plan d' urbanisme). Les élus restent plus visibles dans le contexte des commissions permanentes où ils occupent le devant de la scène.

D' une manière générale, le rôle central des élus lors des commissions permanentes leur permet d' accumuler des connaissances par et sur le débat. Cet apprentissage des élus peut même devenir un objectif majeur du processus dans la mesure où il leur permet l' appropriation du contenu des politiques mises en débat. Lorsqu' on demande aux représentants de la Ville de Montréal pourquoi le Plan de transport est passé par les commissions permanentes plutôt que l' OCPM, ceux-ci répondent par l' objectif d' apprentissage des acteurs politiques. De la même manière, un fonctionnaire du service d' urbanisme témoigne du fait que l' étude publique du bilan annuel du Plan d' urbanisme, tenue en commission permanente, représente un moment important pour la formation des élus. Le temps de parole y est surtout utilisé par les acteurs politiques qui mettent à l' examen le matériel produit par les techniciens.

- A **Lyon**, la situation des techniciens, qui doivent simultanément respecter les directives de leurs élus de référence et assumer l' interface avec le public, est souvent problématique et requiert un temps d' apprentissage. Ainsi, les participants à l' Atelier Renouvellement urbain font-ils mention de la réserve préalable d' une technicienne du service Politique de la ville à leur procurer des documents qui avaient pourtant fait l' objet d' une présentation en réunion ; celle-ci n' a consenti à leur diffuser l' information qu' une fois que son élu de tutelle lui en a donné l' accord. C' est donc dans ce cas l' élu qui précise le champ d' ouverture

auquel il consent : celui-ci n'est pas déterminé par des règles préalables de transparence ou par l'initiative des techniciens. Pourtant, ces derniers disposent tout de même d'une marge d'autonomie dont certains n'hésitent pas à faire usage en instrumentalisant le débat public dans leurs relations professionnelles (référence au débat pour appuyer une requête auprès des élus, pour suggérer commentaires et suggestions aux entreprises délégataires de services publics dans le cas de la CCSPL...). A Lyon, le débat public semble ainsi placé sous une tutelle politique discrète (absence des élus) mais présente, plus ou moins déterminante selon que les techniciens consentent à s'y soumettre ou usent davantage de leur autonomie.

- A **Grenoble**, les élus du SMTC (maître d'ouvrage) sont présents car ils président les groupes de travail. Ce rôle (qui est renforcé dans le temps) témoigne de l'intérêt que portent les élus au débat public et formalise la relation de proximité qui est censée s'établir entre les maîtres d'ouvrage et les participants aux différents groupes. En dehors de cette participation, à haute valeur symbolique, les autres élus, ceux issus des communes membres de l'intercommunalité ou du conseil général, sont très peu présents (voire largement absents de bien des groupes) lors de la production du PDU. Cette absence notoire des élus s'explique par le mode de fonctionnement des groupes dont la vocation est avant tout de produire une expertise contradictoire enrichissant le projet de PDU (qui interpelle plutôt des experts que des élus), l'existence d'un comité de pilotage constitué d'élus et par la coexistence d'autres formes de concertation tout au long du processus de production du document en question, auxquelles participent des élus. Le surinvestissement également des techniciens dans ces groupes de travail n'est certainement pas étranger à la faible participation des élus. En effet, ce sont tout d'abord les techniciens du SMTC qui organisent puis coordonnent les groupes et l'ensemble du dispositif, tout en l'investissant de façon importante. Un relais s'établit ensuite entre les groupes et les élus via notamment le comité de pilotage ou les autres dispositifs de concertation, de façon donc secondaire ou indirecte.

La position des **élus** dans le débat public varie donc en fonction des caractéristiques des instances auxquelles ils participent : ils s'approprient le dispositif et y prennent une place importante dans le cas où l'instance est placée directement sous leur pilotage (commissions permanentes à Montréal, instances ad hoc de débat à Lyon). Cette appropriation leur assure un apprentissage procédural (détermination et utilisation des règles du débat) et substantiel (avec l'acquisition de connaissances sur les politiques, et la prise de contact avec les revendications du milieu). En revanche, les élus se tiennent à distance des instances plus indépendantes (OCPM à Montréal, instances institutionnelles à Lyon) où ils disposent d'une moindre marge de manœuvre dans le contrôle du débat. Les processus potentiels d'apprentissage ne peuvent alors s'enclencher. Les choix d'assujettissement des politiques aux différentes instances ou procédures de débat public, qui seront abordés plus précisément dans le regard croisé n° 4, témoignent en eux-mêmes d'un apprentissage à boucle double des élus : l'assujettissement relève en partie de stratégies d'ordre politique (relations entre majorité et opposition, réponse aux revendications de groupes de pression...).

Dans le cas de **Grenoble**, on est face à une situation un peu intermédiaire. Le dispositif des groupes de travail, intégré à la production des PDU, est sous la

présidence des élus du SMTC, ce qui est un marquage politique fort. Cependant, cette présence des élus ne débouche pas sur une participation importante ou active d'autres élus du territoire. Ainsi, la procédure serait bien portée politiquement par quelques élus, ceux de la maîtrise d'ouvrage, mais non ouverte à d'autres élus locaux. Les échanges entre élus autour du projet de PDU se déroulent dans d'autres sphères.

Corrélativement, la position des **techniciens** dans le débat public est plus affirmée au sein des instances institutionnelles (Lyon) ou indépendantes (Montréal). Leur participation au débat est l'occasion d'un véritable apprentissage procédural, dans la mesure où les techniciens sont confrontés à une pluralité d'enjeux : utiliser à bon escient les règles établies (OCPM) ou identifier leur marge de manœuvre quand les règles sont en cours de stabilisation (Atelier RU) ; gérer simultanément directives politiques et interface avec le public (Atelier RU, CDD) voire les commissaires (OCPM)... Cela aboutit parfois à un apprentissage à boucle double, lorsque les techniciens témoignent d'une utilisation stratégique du débat – comme la mobilisation des revendications du public pour faire valoir un argument auprès de leurs responsables politiques.

3.2. DEBAT PUBLIC, PLANIFICATION TERRITORIALE ET DEVELOPPEMENT DURABLE

3.2.1. REGLES D'ASSUJETTISSEMENT AU DEBAT PUBLIC

La règle d'assujettissement réfère à l'obligation légale, pour certains types d'objets, d'être soumis au débat public dans leur processus d'approbation. La règle d'assujettissement ne relie cependant pas nécessairement ces objets à des instances et procédures spécifiques.

Les règles sont loin d'expliquer l'ensemble des raisons qui motivent le choix de confier un projet ou un document à une instance spécifique. Le choix de l'instance et des procédures dépend du contexte et des intentions des acteurs qui les mettent en place. Si on ne peut ignorer les règles, il faut aussi considérer la dynamique d'assujettissement : l'ensemble des facteurs qui provoquent une saisine et la manière dont elle est menée.

3.2.1.1. L'assujettissement au cœur du débat

L'assujettissement s'impose en soi comme un thème de débat à Montréal, moins sur les autres terrains de recherche. Ceci résulte du lien étroit qui existe, à Montréal, entre une instance, l'OCPM, et la procédure qui y est associée. À Lyon et Grenoble, l'assujettissement à une instance n'est pas, en soi, aussi significatif, puisque les instances ne sont pas garantes d'une certaine procédure. Ce processus d'identification entre une instance et un ensemble de règles et de garanties n'est pas établi, mais en cours de construction (par exemple pour le CDD lyonnais).

Ainsi, à **Montréal**, toutes les modifications au Plan d'urbanisme sont assujetties, par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), à une démarche minimale de

consultation. Cette démarche est le plus souvent menée en même temps que les assemblées ordinaires des conseils d'arrondissement. Cependant, elle peut être confiée à une autre instance et ses procédures peuvent dépasser largement le minimum prescrit par la loi.

- ➔ À **Montréal**, la société civile demande des règles d'assujettissement pour imposer des procédures spécifiques à des politiques ou des projets. Cette référence à l'assujettissement fait écho aux procédures du BAPE. Dans la procédure d'évaluation environnementale québécoise, une liste de catégories de projets, avec des seuils quant à leur envergure, est contrainte légalement de passer par l'étude d'impact et, éventuellement, les audiences publiques.

Nous évoquons plus haut le sentier de dépendance aux procédures du BAPE qui influencent fortement la manière d'envisager, à Montréal, les modalités du débat public. Les instances qui ont été mises sur pied à Montréal, BCM puis OCPM, s'inspirent directement de ce modèle. En revanche, elles s'avèrent fragiles, particulièrement sur le plan de l'assujettissement.

Au moment de sa création, en 2002, l'OCPM devait « procéder aux consultations pour tous les projets qui nécessitaient un changement au plan d'urbanisme ». Fin 2003, un vaste mouvement de décentralisation a été mené à la Ville de Montréal pour confier plus de pouvoirs aux arrondissements. La modification de la Charte a été l'occasion de faire disparaître la règle d'assujettissement des modifications au plan d'urbanisme aux audiences de l'OCPM. À partir de ce moment, les modifications au Plan d'urbanisme sont amorcées en arrondissement, où elles font l'objet de consultations auxquelles elles sont assujetties par la LAU (OCPM, 2004). On peut se demander si la restriction de l'assujettissement est un effet de l'apprentissage des élus qui ont découvert, en cours de route, les risques de perte de contrôle qu'implique pour eux l'OCPM.

La question de l'assujettissement n'a pas disparu de l'actualité, au contraire : très récemment, l'OCPM réclamait une modification de la Charte afin de se voir confier automatiquement la consultation sur « les projets d'importance et ceux à portée métropolitaine » (Shields, 2008). A sa suite, les élus municipaux ont eux-mêmes fait une représentation auprès du gouvernement du Québec afin d'obtenir que les PPU (programmes particuliers d'urbanisme) relatifs aux grands projets soient soumis à l'OCPM, et non plus aux consultations d'arrondissement, se défendant ainsi « de vouloir museler l'OCPM » (Corriveau, 2008). Dans ce débat, c'est l'assujettissement des projets qui est en jeu. Mis à part le plan d'urbanisme, les politiques n'ont, elles, jamais été soumises à aucune règle d'assujettissement.

Le débat montréalais sur les modalités du débat public s'est construit à partir de la référence à une instance associée à une procédure. L'assujettissement à cette instance-procédure apparaît donc comme la meilleure forme d'assurance pour les acteurs qui souhaitent exercer une pression sur les décideurs.

- ➔ À **Lyon** et **Grenoble**, le débat public, au contraire, se structure à partir de deux types de dispositifs : les procédures de concertation préalable et d'enquête

publique auxquelles un ensemble de projets et politiques sont assujettis par la loi ; les instances institutionnelles ou ad hoc, dont le choix des thèmes de débat relève souvent des élus locaux.

Dans la *loi française*, un ensemble de projets et démarches de planification (élaboration, révision ou modification des documents) sont soumis à procédures de débat public : il s'agit de la concertation préalable et de l'enquête publique. La première est cependant très peu formalisée par la loi et peut connaître une déclinaison locale plus ou moins ambitieuse. La seconde est assez précisément codifiée, mais du fait de ses limites (lacunes de participation, de publicisons en particulier), l'enquête ne constitue généralement pas un moment fort de débat public. On peut dire qu'en France, l'intérêt des procédures légales de débat dépend largement du type d'application qu'en proposent les élus locaux.

Codifiées dans les années 1980, les deux procédures précitées font figure de pionnières en matière de pratique de débat public en urbanisme. L'enquête publique, créée en lien avec la procédure d'expropriation au XIXe siècle, a été réformée par la loi dite Bouchardeau en 1983 (loi relative à la démocratisation de l'enquête publique et la protection de l'environnement). Elle s'applique dès lors à une liste précise d'opérations. Réformée en 2000 (loi SRU), elle est désormais généralisée à toute procédure d'élaboration, modification ou révision des PLU et des SCOT. D'une durée réglementaire de 1 à 2 mois, l'enquête intervient à l'aval du processus d'élaboration de plans et projets. Conduite par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête indépendante, l'enquête consiste à recueillir les remarques et recommandations du public sous forme d'expressions écrites (registre, courrier) ou orales (auditions du commissaire). A la clôture de l'enquête, le commissaire rédige un rapport de conclusion et formule un avis à l'égard du projet. Celui-ci n'est pas contraignant : l'administration compétente prend sa décision en tenant compte, ou non, de l'avis. Cependant s'il est défavorable et que l'administration n'en tient pas compte, les personnes lésées peuvent saisir le juge administratif en vue de suspendre la procédure.

La concertation préalable a été codifiée en 1985 avec la loi de définition et de mise en œuvre des principes d'aménagement. Elle est peu définie par le code de l'urbanisme : celui-ci indique seulement que le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI doit établir une délibération de prescription des objectifs et modalités de la concertation. Cette délibération de prescription doit faire l'objet de mesures de publicité et d'information. La concertation doit associer certaines catégories de public (les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, dont les représentants de la profession agricole) et cela pendant toute la durée de l'élaboration du projet. A l'issue de la concertation, l'organe délibératif doit procéder à une délibération de bilan. La concertation préalable n'a qu'une portée consultative, qui ne contraint pas la décision finale de l'organe délibérant.

En ce qui concerne les instances institutionnelles de débat public au niveau intercommunal, les élus locaux disposent d'un pouvoir discrétionnaire, dans la majorité des cas, relativement aux objets à soumettre au débat. Il en va de même, a fortiori, pour les instances de débat public ad hoc. On constate donc

que le lien entre démarches de planification et dispositifs ambitieux de débat public n'est pas institué par la loi, mais dépend largement du volontarisme politique local : soit que les dispositifs ne soient pas régis par des règles d'assujettissement, soit qu'ils fassent l'objet d'une définition légale minimale qui ne garantit pas à elle seule la qualité du débat.

3.2.1.2. Au-delà de l'assujettissement

Malgré la place que prend la règle d'assujettissement dans le débat montréalais et la contrainte imposée par la loi dans les cas français, on ne peut dans aucun des cas réduire les raisons qui font passer une politique par une certaine procédure aux seules obligations légales. Or de nombreuses politiques sont soumises à débat alors qu'il n'y a pas d'obligation. Cela et l'ampleur des investissements dans la procédure sont révélateurs d'une dynamique qui dépasse l'assujettissement.

- ➔ A *Lyon*, le champ d'application des procédures de concertation préalable et d'enquête publique a progressé à travers le temps, notamment en matière de planification : la concertation s'est vue ainsi élargie en 2000 à toute procédure d'élaboration, modification ou révision des SCOT. Si l'enquête publique est précisément codifiée, la loi laisse une grande marge aux élus locaux pour organiser la concertation préalable : la mise en place d'un cadre de concertation approfondi, comme c'est le cas pour le SCOT de l'agglomération lyonnaise avec la saisie du CDD et les forums connexes (entre CDD de la région urbaine, avec les professionnels de l'aménagement...) ne peut dans ce contexte s'expliquer par la seule obligation légale, mais également par une volonté politique locale.
- ➔ À *Montréal*, les politiques sont soumises quasi systématiquement au débat malgré l'absence, en général, d'une obligation légale de consulter. Le choix de l'instance est, en revanche, le point litigieux des saisines. Il est intéressant de noter que les deux instances susceptibles de mener le débat sur les politiques, OCPM et commissions permanentes, partagent des références procédurales communes : séances en deux temps, réception des mémoires et dépôt d'un rapport synthétisant les analyses. La distinction fondamentale entre ces instances réside dans le fait que la première est indépendante et la seconde composée d'élus. Le choix de faire passer une politique par l'une ou l'autre instance relève entièrement d'une décision politique.

De même, l'ampleur des consultations sur le Plan d'urbanisme ne peut s'expliquer par la seule règle d'assujettissement. La révision du Plan devait faire l'objet d'une consultation par l'OCPM selon la Charte de la Ville de Montréal. En revanche, rien n'obligeait, ni la Ville ni l'OCPM, à tenir quatorze séances, à distribuer des feuillets de présentation dans les boîtes aux lettres et à mettre à la disposition du public des moyens de s'exprimer (ligne de téléphone, courriel, concours d'idées) en plus des habituelles séances de consultation. L'ampleur de l'exercice relevait là encore d'une décision politique.

La dynamique qui conduit à l'assujettissement d'une politique à un dispositif donné est nécessairement complexe et échappe à une description exhaustive. On peut néanmoins avancer quelques éléments d'explication à partir de nos données. Dans nos

terrains, c'est la convergence des obligations réglementaires, de la tradition locale et de la volonté politique qui crée les conditions menant à la saisine d'une politique.

- A *Lyon*, l'obligation légale de concerter en matière de planification s'est affirmée alors que la loi obligeait en parallèle à la création d'instances permanentes de concertation : on constate ainsi au tournant des années 1990 – 2000 (LOADDT, loi SRU et loi démocratie de proximité) la mise en place d'un cadre réglementaire favorable au développement des connexions entre débat public et planification urbaine. Des facteurs plus endogènes, comme la tradition d'ouverture des autorités à la société locale amorcée dans les années 1990 puis renforcée sous le mandat de R. Barre, et les pressions ciblées du milieu associatif (autour du renouvellement urbain par exemple), ont également participé à la dynamique d'assujettissement des politiques au débat public.
- Nous avons déjà amplement décrit l'inscription, à *Montréal*, de l'OCPM dans une tradition qui remonte au BAPE et au BCM. Aussi, on peut dire qu'il ne s'agit pas simplement d'une instance imposée par des dispositions légales, mais aussi du produit d'une tradition institutionnelle avec laquelle les associations, les techniciens et les élus sont familiers. Certains professionnels qui ont bâti leur carrière sur ces deux premières instances ont pu mettre leurs capacités et leur réseau avec l'arrivée de l'OCPM. Le retour de ce type d'instance à Montréal s'inscrit aussi dans le renouvellement du personnel politique à la mairie.

De même, la perte d'importance de l'OCPM ne se laisse pas réduire à la seule règle d'assujettissement, mais résulte d'une réévaluation par les élus du rôle qu'ils souhaitaient lui donner. Quant à l'assignation de certains mandats à l'OCPM, une personne responsable de sa direction nous expliquait que certaines pratiques s'installent progressivement. Les projets proposés dans l'arrondissement historique et dans le centre des affaires sont ainsi généralement soumis à l'OCPM, même s'ils n'y sont pas contraints.

La question du **suivi de la mise en œuvre** des politiques donne à voir, encore, une forme de règle d'assujettissement en même temps que la procédure est fragilisée en pratique. À Lyon comme à Montréal, la mise en œuvre fait partie des préoccupations majeures qui sont ressorties des débats.

- À *Montréal*, cette demande exprimée lors des audiences sur le Plan d'urbanisme venait renforcer une mesure qui était déjà annoncée dans la version préliminaire, soit l'étude publique du bilan de mise en œuvre par une commission permanente du conseil (Ville de Montréal, 2004?, p.193). Notons que le bilan fait partie des mesures du plan, mais cela ne contraint pas l'administration à le faire. De nombreuses recommandations ont été émises pour demander que le bilan contienne, par exemple, des indicateurs et une mise à jour de la réalisation des projets. Il s'avère que le contenu des bilans est bien en dessous des demandes exprimées en consultation publique. Par ailleurs, la participation lors des séances d'étude publique est extrêmement faible. Ni le personnel administratif, ni le public n'ont investi cet espace de débat inusité dans une tradition montréalaise organisée autour de l'élaboration des politiques.

→ À **Lyon**, les occasions de vérifier la portée des mesures de suivi sont encore rares, étant donné l'étape d'avancement des politiques. Dans le cas du SCOT, l'enjeu du suivi de sa mise en oeuvre est annoncé avec force par les acteurs locaux, dans la mesure où il constituait une faiblesse importante des schémas directeurs précédents. C'est le SEPAL, déjà responsable de l'élaboration du SCOT, qui doit également en assurer le suivi et l'évaluation. Cependant, il n'a pas encore été précisé si ces exercices seraient assortis d'une procédure de débat public. Le CDD a seulement obtenu, pour le moment, d'être saisi sur les prochaines étapes d'élaboration du SCOT. Rappelons en effet que le Document d'Orientations Générales est encore en cours d'élaboration. Dans le cas de l'Atelier RU, les associations ont obtenu de pouvoir participer à la définition d'indicateurs de suivi de la mise en oeuvre du PLH dans le cadre de l'Observatoire de Renouvellement urbain mis en place par le Grand Lyon. Mais plusieurs facteurs ont retardé cette collaboration entre techniciens et associations. On peut donc constater que l'établissement d'un débat public au niveau de l'étape du suivi des politiques est encore instable, voire fragile.

Il est intéressant de noter qu'on parle, en France, d'« obligation de concerter » et, au Québec, de « consultation ». La définition de concertation qui est donnée au Québec est beaucoup plus restreinte que celle à laquelle les pratiques françaises réfèrent. À Montréal, on parle de concertation sur les plans et politiques quand des acteurs clés sont invités à l'amont pour contribuer à l'élaboration des contenus.

→ Ce genre de pratique s'est généralisé à **Montréal** dans les dernières années. Selon une attachée à l'OCPM, tous les plans et politiques émanant des services centraux de la Ville sont élaborés en faisant appel périodiquement à un groupe de travail composé de personnes externes à l'appareil municipal. Il n'y a aucune règle d'assujettissement, aucune obligation forçant la Ville à procéder à ce genre d'exercice. La concertation d'amont semble aujourd'hui faire partie des attentes réciproques. Il est intéressant de noter que les acteurs qui y sont conviés sont aussi les acteurs les plus influents au moment du débat. Dans son dernier rapport annuel, l'OCPM (2008) propose de rendre public le déroulement et les résultats de la concertation d'amont lors des audiences publiques. Une personne attachée à l'OCPM exprimait aussi le souhait, lors d'un entretien, que cette instance joue un rôle dans la concertation sur les plans et politiques, en concevant et en animant les processus. Ainsi, la concertation d'amont échappe aux règles d'assujettissement, mais elle gagne en importance et attire de plus en plus l'attention.

→ A **Lyon**, la concertation d'amont peut prendre une configuration plus ou moins formalisée : en effet, le cadre de la procédure dite de « concertation préalable » étant particulièrement souple comme nous l'avons mentionné plus haut, celle-ci peut englober successivement des consultations ciblées en fonction de catégories d'acteurs considérés comme ressource et des démarches de débat public. C'est ce choix qui a été fait autour du SCOT : avec d'une part les dispositifs des consultations et des ateliers thématiques, et d'autre part la saisie du Conseil de développement. Bien entendu, la concertation d'amont sur le SCOT recouvre aussi probablement des rencontres informelles des acteurs publics avec des individus et organismes clés du territoire – nous ne possédons cependant pas de données là-dessus dans la mesure où cette démarche n'est pas publicisée.

Comme à Montréal, la concertation d'amont ne fait pas l'objet de règles d'assujettissement claires ; elle relève plutôt de choix politiques, et semble constituer une étape incontournable dans les pratiques actuelles de planification urbaine, que l'on retrouve d'une démarche à l'autre (SCOT, Vision métropolitaine, PLH...) soumise ou non à « concertation préalable ».

Les terrains se distinguent beaucoup quant à l'enracinement des instances dans une tradition. Si, à Lyon, les acteurs du débat se sont saisi du CDD institué récemment par la LOADDT et ont travaillé à construire sa légitimité, à Montréal, les procédures de l'OCPM se sont imposées (plutôt qu'elles ont été imposées) avec une certaine évidence. En revanche, le rôle de l'OCPM est remis en question de manière récurrente quand des politiques ou des projets majeurs ne lui sont pas soumis.

3.2.1.3. Saisine et stratégie

Le choix de confier un document particulier à une instance spécifique peut être appuyé par des considérations stratégiques. Les cas que nous avons étudiés présentent des situations où le choix de confier ou non telle politique à telle instance a eu l'effet de consolider ou de fragiliser l'instance et de légitimer ou non la politique.

→ A **Lyon**, la saisine SCOT a été pensée par les élus et techniciens du Grand Lyon comme un moyen de légitimer le CDD en lui confiant un document d'envergure en même temps que le CDD légitimait le SCOT en ouvrant son processus d'élaboration dès l'amont (phase du PADD). En effet, le CDD a donné corps à la concertation préalable, procédure obligatoire pour toute élaboration /révision de SCOT depuis la loi SRU (2000) et marquée par son imprécision réglementaire : les élus locaux sont libres de l'organiser comme ils le souhaitent du moment qu'ils respectent les modalités inscrites dans leur délibération de prescription, un principe de proportionnalité entre objets et forme de la concertation, et qu'ils en tirent un bilan final. Le cas du SCOT témoigne ainsi d'une volonté assez exceptionnelle d'intégrer procédure obligatoire de débat public autour d'un document (concertation préalable dans l'élaboration du SCOT) et instance permanente obligatoire dans un territoire donné (Conseil de développement dans les aires urbaines de plus de 50 000 habitants). Habituellement, on constate en effet plutôt un phénomène de superposition que de fusion des pratiques de débat public.

Parallèlement, le fait de soumettre la première version de la Vision métropolitaine au CDD en exclusivité est présenté par les acteurs, en entretien, comme un gage d'intérêt à son égard. Mais il faut noter que si la Vision métropolitaine a été soumise au Conseil de développement, celui-ci ne constitue plus qu'une des étapes de la concertation globale autour du document, alors que Millénaire 3 était le centre même de l'élaboration du projet d'agglomération, démarche de prospective précédente (1997-2001).

→ À **Montréal**, c'est en négatif que l'on interprète les mandats de l'OCPM. Puisque l'OCPM est l'instance de référence, la décision de ne pas lui confier un mandat important tend à le fragiliser. La décision de soumettre le Plan de transport à une commission permanente peut être interprétée de différentes

manières, reste qu'il s'en dégage un parfum de méfiance des décideurs à l'intérieur de l'administration à l'égard de l'OCPM. Chaque fois qu'un projet majeur (Griffintown, Quartier des spectacles) échappe à l'OCPM, cela suscite le même sentiment.

Cet effet de fragilisation est renforcé quand l'OCPM se voit assigner des mandats mineurs (Politique de développement culturel, Plan d'action famille) tandis que les enjeux majeurs lui échappent. Ces mandats gonflent le bilan des politiques étudiées par l'Office. On peut se demander, toutefois, si elles ne relèvent pas de l'occupationnel.

3.2.1.4. Fonction des instances

La dynamique d'assujettissement doit aussi être mise en relation avec la fonction qu'occupent les instances dans le réseau d'acteurs qui porte l'aménagement. Sur ce point, les terrains montréalais et lyonnais se différencient clairement. La dynamique d'assujettissement, mais aussi la temporalité et l'héritage historique du débat public confèrent aux procédures des rôles forts différents pour ceux qui les investissent. Le caractère fermé ou ouvert des instances de débat est déterminant quant à cette fonction à Lyon et Montréal.

- ➔ À *Montréal*, les instances offrent une véritable tribune publique aux citoyens pour qu'ils expriment leur position. Cette dimension publique va au-delà de ce qui est capté par l'instance : les citoyens prennent autant la parole pour les commissaires qui les écoutent que pour les fonctionnaires et les journalistes présents dans la salle. Les médias font, d'ailleurs, bien souvent écho aux débats sur l'aménagement.
- ➔ À *Lyon*, Le CDD n'est pas une tribune comme le sont les instances de consultation montréalaise. Il s'agit davantage d'un espace de réseautage où par le dialogue, les rapprochements, les stratégies d'acteurs, les participants sont appelés à construire des documents communs sur les politiques d'agglomération, mais également à se créer une place au sein de la communauté professionnelle, associative et sociale de l'agglomération lyonnaise.

Ce processus de positionnement est plus confidentiel que dans le cas de l'OCPM où le débat est davantage publicisé et en quelque sorte découpé par la prise de parole des groupes et acteurs qui y interviennent. A Montréal, la mise en commun, la synthèse du débat est prise en charge par l'instance de consultation à l'aval du processus : cette formule incite souvent les participants à camper sur leur position (personnelle ou associative). Les participants aux audiences manifestent leur position, font pression, tentent de transmettre de la substance dans l'élaboration des politiques.

Au sein du CDD, la synthèse des points de vue est l'objet même du processus de débat public : si elle est concrètement réalisée au final par les services techniques à travers la rédaction des comptes-rendus et des contributions, elle se construit à travers le débat lui-même, dont l'objectif affiché est de réaliser un « travail collectif », et non de recueillir un ensemble de points de vue spécifiques.

L'assujettissement prend donc un sens particulier selon les terrains. D'un côté, le

passage à l'OCPM donne la possibilité à une opposition de trouver un écho médiatique en s'appropriant une tribune ; de l'autre, l'assujettissement au CDD est beaucoup moins risqué pour les élus du fait de la faible publicisations de ses débats.

3.2.2. LA PRISE EN COMPTE DES ENJEUX ORPHELINS

Un des attendus théoriques de l'application des principes du développement durable est de faire apparaître une nouvelle formulation des enjeux de développement qui rende compte de la mise en tension des trois piliers (économique, environnemental, social) par le biais du « quatrième pilier » (la gouvernance), et de l'intégration de l'échelle intergénérationnelle. Une des caractéristiques attendues du débat public est de faire émerger de nouvelles formulations d'enjeux, voire de nouveaux enjeux insoupçonnés. Cette fonction du débat public s'inscrit dans la phase d'émergence d'un problème avant son identification par l'acteur public et son inscription à l'agenda, dans l'approche séquentielle des politiques publiques. Plus exactement, l'analyse du débat public sous cet angle correspond au glissement d'une approche classique qualifiée de « problem solving » à une approche dite de « problem setting » qui s'intéresse davantage à l'énonciation du problème qu'à sa résolution.

Dans ce cadre la définition d'un enjeu (de développement) orphelin pourrait être la suivante : *enjeu qui ne fait pas l'objet d'un portage politique par un acteur public avant le débat public*. Les critères d'appréciation de l'absence de portage sont divers, et les frontières entre un enjeu réellement ou partiellement « orphelin » sont évidemment flous.

Dans le premier cas de figure, on s'appuie empiriquement sur l'absence d'énonciation par un acteur public dans un registre d'action, ce qui se traduit notamment par sa non-formulation dans tout document réglementaire, contractuel ou non contractuel avalisé par un acteur public à toutes les échelles (vision stratégique ou prospective, plan de mandat, documents préparatoires dans le cadre d'une procédure de planification, etc.).

Ce cas de figure devrait se rencontrer plus rarement dans la mesure où se multiplient aujourd'hui, aux différentes échelles territoriales, des documents de référence non contraignants sur une grande variété de politiques publiques territorialisées, qui sont censés notamment reformuler les enjeux et objectifs du développement territorial dans le sens du développement durable. Le deuxième cas de figure, peut-être plus courant, est celui d'un enjeu, soit partiellement énoncé, soit limité dans son portage politique au niveau purement nominal : pas d'inscription effective à l'agenda, pas de délégation dédiée, pas de moyens techniques ou financiers alloués à l'identification du problème soulevé.

3.2.2.1. L'énonciation des enjeux orphelins

Les enjeux orphelins ne sont considérés ici que sous deux angles qui en font un marqueur spécifique de l'impact du débat public sur les politiques urbaines dans le sens du développement durable. Le premier est, bien sûr, la capacité du débat public à faire émerger et énoncer de tels enjeux orphelins. Le second porte sur le degré de reformulation des enjeux en terme de développement durable, reformulation dont l'énonciation des enjeux orphelins par le débat public serait porteuse. On peut

identifier de ce point de vue trois dimensions constitutives de l'énonciation d'un enjeu orphelin :

- *La dimension intersectorielle* : un enjeu orphelin naît souvent de l'absence d'intersection entre deux politiques publiques urbaines sectorielles. Dans un premier cas de figure, l'enjeu de développement en question est placé en position périphérique par rapport au cadre d'action de deux ou plusieurs politiques sectorielles, voire dans un « angle mort » de l'intersection de ces cadres d'action. Un autre cas de figure repérable est celui dans lequel un enjeu de développement urbain est énoncé partiellement dans le cadre d'une politique sectorielle qui n'est pas ou n'est plus la plus pertinente.
- *La dimension interterritoriale* : elle procède d'un double phénomène bien connu. D'une part, les enjeux d'aménagement ou de développement se déploient à différentes échelles de l'organisation territoriale, du local au planétaire, en particulier dans le cadre des métropoles : c'est d'ailleurs un préalable à la formulation de tout enjeu de développement durable. Aucune échelle unique n'est plus pertinente qu'une autre pour les traiter, malgré la vieille et tenace croyance technocratique dans l'optimum dimensionnel. D'autre part, la tendance contemporaine à la territorialisation ou au ré-échelonnement de l'action publique, notamment au niveau des territoires locaux, se traduit par une difficulté organisationnelle à articuler les échelles du maillage institutionnel ou à partager la souveraineté territoriale : c'est particulièrement vrai dans le cadre de la décentralisation à la française, mais cela l'est également dans un régime fédéral comme au Canada. Du fait de ces difficultés d'articulation des échelles, la dimension interterritoriale des enjeux d'aménagement est souvent faiblement prise en compte par les arènes de décision classiques (échelon municipal ou même intercommunal dans le cadre du développement métropolitain, versus échelon régional/provincial et national).
- *La dimension liée à la reconnaissance de nouveaux groupes cibles* : ce type d'enjeu orphelin est relativement courant et est à mettre en relation avec la capacité d'une catégorie sociale, communautaire ou territoriale à faire entendre ses intérêts dans le cadre du débat public.

A **Lyon**, dans le cadre des saisines récentes du Conseil de Développement, l'énonciation d'enjeux orphelins a été particulièrement importante et fournie pour des raisons qui tiennent à la nature des objets soumis au débat public, à la méthode employée pour organiser le débat et à la nature même de l'instance de débat public. Tout d'abord, on peut estimer que la nature même du Conseil de Développement, les règles de sa composition dans le cas lyonnais (représenter une certaine diversité « éclairée » de la société civile), et le rôle qui lui est attribué en amont des politiques ou projets d'agglomération le prédispose à l'énonciation d'enjeux orphelins. En second lieu, tant le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du Scot que la Vision Métropolitaine sont des dispositifs d'énonciation globale des objectifs stratégiques du développement urbain et des orientations générales des politiques urbaines. Ces documents d'intention donnent justement une forte visibilité aux enjeux du développement (explicitement référés de surcroît au développement durable) et facilitent le repérage de ce qui a pu être « oublié », les enjeux orphelins,

que le débat public peut faire ressortir in fine comme autant, voire plus importants que ceux qui ont été mis en avant par l'acteur institutionnel comme devant faire l'objet d'un fort portage politique.

Pour autant, la propension de ces documents à être « attrape-tout », en forme de catalogue général balisant le champ des possibles de l'action collective urbaine sans réelle hiérarchisation des enjeux ni réelles indications sur les moyens à mettre en œuvre pour parvenir aux objectifs stratégiques, peut au contraire avoir un effet anesthésiant sur la capacité du débat public et de ses acteurs à énoncer des enjeux supplémentaires, là où tout semble avoir été dit dans une logique de couverture générale des problèmes posés à l'action urbaine. C'est ici que la méthode décidée par le Président du Conseil de Développement et son bureau, mise en œuvre par les techniciens du débat public, a joué un rôle décisif. D'abord, rappelons que pour chaque saisine du CDD, la commande du responsable politique impliquait, entre autres éléments, la mise en exergue par les membres des éventuels « angles morts » des politiques urbaines mises en débat⁶. Ainsi, les enjeux orphelins ont été explicitement ciblés par les acteurs institutionnels comme devant constituer un apport du débat public urbain. En ce qui concerne la saisine du Scot, l'emploi d'un questionnaire adressé à tous les membres du Conseil de Développement et son traitement ont permis de formaliser les « creux » d'un document qui a été d'emblée perçu comme faible par les animateurs du groupe de travail sur le Scot, eux-mêmes vieux routiers de la démarche de planification stratégique territoriale (à commencer par le Président du Conseil de Développement qui en a été le pionnier en France). L'organisation des forums dédiés (Forum inter Conseil de Développement à l'échelle de la région métropolitaine et Forum des professionnels de la ville) a joué le même rôle de formalisation des « oublis stratégiques » du PADD. En ce qui concerne la vision métropolitaine, la méthode qui a consisté à soumettre le texte à l'ensemble des groupes de travail thématiques du Conseil de Développement a joué le même rôle. Il faut noter que le choix de cette méthode d'organisation du débat public avait pour objectif explicite moins l'énonciation d'enjeux orphelins, que celle des moyens à mettre en œuvre pour aboutir aux objectifs énoncés – alors que le résultat final est plutôt dans la proportion inverse.

Dans le cadre des deux saisines du Scot et de la Vision Métropolitaine, on retrouve l'énonciation d'enjeux orphelins de toute nature. En ce qui concerne le Scot, trois orientations générales sont interpellées par l'avis du Conseil de Développement : sans que le primat de la compétitivité de la métropole soit remis en cause, il ne doit pas se faire au détriment des objectifs de cohésion sociale ; le PADD est plus obnubilé par l'attractivité de la métropole (attirer des entreprises et des talents) que par les atouts du développement endogène (qualification de la main d'œuvre, tissus des PME lyonnaises, logistique, etc..) ; les trois piliers du développement durable sont trop faiblement croisés. A partir de là sont déclinés des enjeux orphelins par groupe cibles (l'Université et la formation, la logistique et les transports de marchandise, la production industrielle...), intersectoriels (le rôle de la culture dans le développement métropolitain, attractivité et logement social, etc.), notamment la question des enjeux fonciers, absents du PADD, étant clairement posée comme devant être traitée en

6 Les autres composantes de la commande politique étant : la mise en évidence de ce qui fait consensus et ce qui fait débat dans les documents ; l'enrichissement des choix de planification grâce à la variété des regards des membres du CDD ; la hiérarchisation des enjeux politiques (extrait de la contribution à la Vision métropolitaine et de l'entretien avec Gérard Claisse, 18/02/07).

priorité et à l'intersection des trois dimensions du développement durable. Enfin, la question de l'interterritorialité domine très largement le contenu de la saisine puisque le principal reproche qui est fait au projet de Scot est de porter sur un périmètre trop étroit pour permettre la prise en compte des enjeux de développement à l'échelle pertinente qui est celle de la région urbaine. La saisine exprime parmi d'autres recommandations sur des enjeux interterritoriaux, l'urgence de l'inscription sur l'agenda politique d'une solution institutionnelle ou organisationnelle en termes de gouvernance de la région urbaine de Lyon, et la solution provisoire d'un investissement politique accru des démarches de planification existantes (RUL, Interscot, DTA...).

En ce qui concerne la Vision Métropolitaine, les enjeux orphelins identifiés par les membres du CDD reposent sur trois dimensions : d'abord, le CDD reprend dans la contribution son travail d'alerte sur la crise du logement, adressée aux pouvoirs publics à travers une note rédigée par le groupe « vivre ensemble » et portée essentiellement par des associations intervenant dans le champ de l'habitat social et de l'humanitaire. L'insertion de cette problématique dans la contribution à la Vision Métropolitaine est justifiée par le fait que la crise risque de constituer un frein potentiel au développement de l'agglomération. Le CDD incite l'autorité d'agglomération à un volontarisme politique accru concernant la prise en main de cette problématique à court (mesures telles que la caution collective...) et long terme (plan de construction). La deuxième thématique orpheline ciblée par le CDD est celle du rôle de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le développement métropolitain. Plusieurs mesures d'aménagement sont avancées pour favoriser l'attractivité de l'agglomération vis-à-vis des étudiants et des chercheurs (en matière de logement, de transport et de bâtiments universitaires). Enfin, la culture est également pointée comme thématique à développer dans la Vision métropolitaine, selon une approche qui interpelle moins directement les choix d'aménagement.

En conclusion, on peut dire qu'on peut identifier deux tendances principales dans le travail d'identification des enjeux orphelins dans les politiques urbaines à Lyon par le CDD : premièrement, une incitation à élargir le champ d'action couvert par les politiques⁷ (ex : traiter des politiques culturelles, de l'Université et la recherche au sein du SCOT ; traiter de la crise du logement dans la Vision Métropolitaine) ; deuxièmement, une insistance sur la nécessité de préciser les leviers de mise en œuvre des objectifs politiques énoncés et de s'assurer de leur compatibilité avec ces objectifs (ex : critiques du périmètre du SCOT, de l'insuffisance de la stratégie foncière publique...). On peut noter qu'en dépit de l'effort réalisé par le CDD pour mettre en exergue des enjeux orphelins dans les politiques mises en débat, plusieurs d'entre eux n'ont pas été identifiés, concernant notamment le SCOT : par exemple, la faible portée du schéma en matière de mise en cohérence des politiques sectorielles de l'agglomération, qui est pourtant sa mission principale selon la loi SRU ; ou encore la faiblesse des démarches de concertation institutionnelle censées compenser l'étroitesse

7 Si la Vision métropolitaine, en tant que document d'intention politique sans assise juridique, n'a pas de champ strictement arrêté a priori, le SCOT se caractérise par un objet bien déterminé : encadrer le développement spatial de l'agglomération, en indiquant quelques principes forts chargés de structurer les politiques sectorielles d'aménagement urbain (l'organisation multipolaire, la triple armature fer, verte et bleue).

du périmètre du SCOT, particulièrement l'Interscot⁸. Ainsi, certains enjeux orphelins clés échappent à la vigilance du Conseil de développement.

A **Montréal**, il semble que les enjeux orphelins interterritoriaux aient été moins intégrés après les consultations sur le Plan d'urbanisme que les enjeux intersectoriaux. Les participants au débat sur le Plan d'urbanisme ont émis des recommandations qui, dans une grande majorité, concernaient le territoire de l'île de Montréal, mais ces recommandations n'interpellaient pas toute la Ville de Montréal. Plusieurs recommandations interpellaient les arrondissements, de par leur objet (qui était de compétence d'arrondissement), ou bien une autorité territoriale supérieure. Notons que le Plan d'urbanisme peut émettre des objectifs et des balises sur tous les éléments de planification à Montréal. Ces objectifs et balises restent toutefois génériques et généraux pour ce qui est des objets de compétence d'arrondissements.

Quelques personnes font des remarques visant à intégrer une prise en compte des échelles territoriales supérieures, soit métropolitaines, provinciales ou même nationales. Celles-ci comptent pour 4% des recommandations. Au total, les recommandations interpellant d'autres autorités territoriales que la Ville de Montréal correspondent à 22% de l'ensemble des recommandations.

Il faut se rappeler que les chapitres d'arrondissement étaient traités lors de consultations parallèles. Les recommandations locales entendues lors des audiences sur le Plan auraient dû être formulées à cette occasion. Comment l'OCPM a-t-il traité les recommandations dans son rapport ?

Il semble que la Commission ait écarté la plupart des recommandations qui ne relevaient pas de la ville centrale, c'est-à-dire qu'elle a décidé de ne pas présenter les recommandations à caractère très local, qui relèveraient plutôt des arrondissements (voir annexe C). Dans son rapport de consultation, on ne retrouve pas de justification explicite sur ce choix. Par contre, une lecture attentive du rapport de consultation de l'OCPM indique que les commissaires généralisent des recommandations locales lorsqu'elles ont une portée globale.

A **Grenoble**, l'énonciation des enjeux relève de plusieurs mécanismes et sources, qui favorisent peu l'énonciation d'enjeux orphelins. Le débat public tel qu'il a été construit et instauré ne permet pas véritablement ce type d'énonciation et encore moins d'intégration d'enjeux orphelins à l'action, du moins dans ce cas précis. Une première série d'enjeux (en 1998 comme en 2006) relèvent tout d'abord des injonctions légales de l'Etat. En effet, si le PDU est bien une planification territoriale, il n'en demeure pas moins que ses objectifs principaux sont tout d'abord fixés par différents trains de lois depuis 1996. Ainsi, ces exigences légales orientent-elles en partie les travaux diagnostics et stratégiques. Ces constats amènent d'ailleurs à relativiser le degré d'innovation lié aux thématiques introduites lors des GTT de 2006.

8 La capacité limitée du SCOT comme levier de mise en cohérence des démarches de planification est liée aux différentiels d'avancement des politiques, l'élaboration du SCOT intervenant en aval de l'adoption de nombreuses démarches sectorielles (PLU, PDU, PLH...). Parallèlement, l'Interscot, démarche d'articulation des 10 SCOT de la métropole, se heurte à trois problèmes : les différentes temporalités d'avancement des schémas (qui annulent la possibilité d'une coordination); la restriction par les élus du champ thématique mis en débat; les jeux de positionnements entre Agences d'Urbanisme intervenant sur l'espace métropolitain (Boino, 2007).

Plusieurs thèmes nouveaux sont liés pour la plupart à des lois promulguées depuis l'adoption du PDU I et qui obligent de fait les élus locaux à revoir leur copie. Ainsi, les thématiques de la sécurité routière, de la gestion de la mobilité, des livraisons de marchandises et du stationnement sont impulsées par la Loi SRU de 2000. La thématique de la sécurité est également liée à la loi sur l'égalité des chances de 2005. Celle de l'environnement découle de plusieurs circulaires également. Mais la Loi a également rencontré des initiatives locales, issues de la société civile et du travail des associations, qui viennent largement enrichir les échanges des GTT en 1998 tout comme en 2006 et prolonger l'action publique locale. Parmi ces initiatives, qui se sont développées depuis 2000, on relèvera le travail de l'ADTC pour développer les Plans de mobilité scolaires, à travers le développement des Pédibus et Vélobus.

Une deuxième série d'enjeux émanent directement du corps des techniciens locaux qui identifient deux thématiques nouvelles, en 2006, à partir des enjeux territoriaux : celle des Transports collectifs et celle de la voirie-circulation. Ces deux thématiques sont peu innovantes du point de vue des sujets abordés, dans la mesure où les TC et les réseaux de voirie sont directement concernés par le PDU. Cependant, dans le cadre des GTT les réflexions visent à mieux cerner les enjeux propres à ces deux domaines d'intervention au regard des transformations territoriales récentes. Dans le GTT Transports collectifs, l'enjeu annoncé des échanges est celui de la meilleure prise en compte des différents réseaux (du point de vue de l'intermodalité) et des échelles territoriales concernées par ces réseaux (du point de vue des pratiques). Concernant le GTT Voirie et circulation, ce nouveau groupe a été constitué autour d'un certain nombre d'enjeux territoriaux à l'échelle de l'agglomération concernant les infrastructures de transport, notamment autour de leur requalification. Les « autoroutes apaisées » (du type *Traffic calming*) ont en effet fait irruption sur la scène grenobloise à l'instigation des techniciens de La Métro et des études de l'agence d'urbanisme autour des années 2005.

Concernant les enjeux orphelins, certains échanges en 2006 ont nourri des réflexions totalement nouvelles et non « prévues » ou proposées par les acteurs publics au sein des GTT. En effet, lors des échanges du GTT *Environnement*, les réflexions ont « glissé » sur les questions de pollutions des personnes exposées aux émissions polluantes des voitures, car résidant le long des axes autoroutiers et routiers. Mais ces réflexions ont essentiellement porté sur les zones de renouvellement urbain à proximité des grands axes routiers et faisant l'objet d'un projet de reconversion urbaine à moyen terme. Un site en particulier a été au centre des débats, celui de la friche Bouchayer-Viallet en bordure de l'autoroute A480, autoroute dont le projet de passage à 2X3 Voies est inscrit au PDU. Une fois cet enjeu énoncé, il a fait l'objet de discussions qui ont amené certains participants (notamment issus des associations) à considérer que le PDU devrait être le document permettant de diminuer le nombre de personnes soumises à ce type de pollution. Dans les faits, l'enjeu ne sera pas inscrit dans cette planification.

3.2.2.2. L'intégration des enjeux orphelins

La mesure de la prise en compte des enjeux orphelins issus du débat public dans la définition et la mise en œuvre des politiques urbaines comprend de façon schématique deux degrés :

- L'émergence des enjeux orphelins qui apparaissent dans le cadre du débat public sans qu'ils fassent l'objet d'une inscription à l'agenda dans un cadre d'action publique urbaine ; ces enjeux restent dans la sphère du débat, parfois de façon récurrente, ou sont intégrés dans des documents de préparation ou d'orientation de politiques urbaines ; ils sont potentiellement susceptibles d'être inscrits à l'agenda ;
- l'intégration des enjeux orphelins : ils sont inscrits à l'Agenda après leur émergence lors du débat public, puis traités dans le cadre de la politique considérée.

A **Lyon**, la profusion d'enjeux orphelins émergents dans le cadre des débats du Conseil de Développement n'a d'égal que leur faible intégration. C'est particulièrement vrai pour le débat sur le PADD. En ce qui concerne la Vision métropolitaine, l'intégration des enjeux orphelins a été plus importante puisque les objectifs et pistes d'action relatifs à l'enseignement supérieur, à la culture et au logement ont été étoffés dans la deuxième version du document.

Dans le cas du PADD, le peu d'intégration des enjeux orphelins identifiés par le conseil s'explique par des raisons structurelles et conjoncturelles. On peut invoquer à ce dernier titre la saisine trop tardive pour des raisons « techniques » d'agenda du PADD du Scot, et le délai trop court entre la production de l'avis du conseil et la rédaction définitive du PADD pour expliquer que le texte soumis n'ait subi que des modifications marginales. Ainsi, non seulement très peu de recommandations du CDD ont été reprises, mais certaines modifications apportées au document se sont avérées entrer en contradiction avec les recommandations du conseil⁹.

Les raisons structurelles sont plus décisives : tout d'abord, le débat public d'agglomération, du moins celui qui se développe au sein du CDD, ne dispose pas d'un poids déterminant dans les arbitrages politiques de l'autorité d'agglomération. Ainsi, on peut expliquer les décalages entre modifications apportées au PADD et recommandations du CDD par le fait que ces changements ont été influencés par la consultation des personnes publiques associées, qui s'est déroulée en parallèle du travail du conseil. Ensuite, l'objectif des documents d'orientation stratégique soumis au débat n'est pas d'organiser l'inscription à l'agenda des politiques urbaines. Avant de mesurer le degré d'intégration des enjeux orphelins énoncés précédemment, il faudra probablement attendre la saisine du Conseil de Développement du plan de mandat par le nouvel exécutif de la communauté urbaine de Lyon pour. Par ailleurs, la prise en compte de certaines recommandations émises par le CDD relativement au PADD est explicitement renvoyée aux prochaines étapes d'élaboration du document¹⁰.

9 Voir la monographie lyonnaise. On peut citer le recul en matière de cohérence urbanisme/transport comme exemple de modification au PADD allant à l'encontre des recommandations du CDD. En effet, la version de 2006 indiquait un fort volontarisme en annonçant le choix de « conditionner la création de nouvelles zones [d'activité logistique] à une desserte bimodale (route et fleuve/fer) ». La version finale témoigne d'un net recul d'exigence en signalant simplement la volonté de « localiser les nouvelles zones dans les sites pouvant être desservis par deux ou trois modes de transport ». De la même manière, on note un recul en matière de mise en œuvre d'un péage urbain (d'abord envisagé comme solution pour réduire la circulation automobile, il n'est plus question que d'une « mise à l'étude » dans la seconde version).

10 C'est le cas, par exemple, des recommandations relatives à la mise en œuvre du concept d'organisation urbaine multipolaire. Dans sa lettre de réponse à la contribution du CDD au PADD,

Pour l'heure, on peut donc conclure à une dynamique d'émergence d'enjeux orphelins à travers le débat public, dont l'évolution en dynamique d'intégration aux politiques urbaines n'est pas encore assurée.

A *Montréal*, la seconde retombée directe de la consultation publique sur la version préliminaire du plan d'urbanisme concerne les modifications apportées au parti et aux orientations d'aménagement. D'abord, le parti d'aménagement initial souscrivant aux principes du développement durable a été précisé afin d'y inclure des principes d'accessibilité universelle et de santé publique, deux de ces grands enjeux transversaux identifiés par la commission de consultation publique. Ainsi, dans la version finale du plan d'urbanisme, l'approche de développement durable en matière d'aménagement du territoire est dorénavant associée à la « viabilité des collectivités », à la « qualité de l'aménagement urbain », à « l'accessibilité à l'ensemble des bâtiments privés ou publics », à la « qualité des logements, des équipements publics, des milieux naturels et de l'environnement » et à l'amélioration « des conditions de vie des citoyens » (Ville de Montréal, 2004b, p. 5).

La santé publique et l'accessibilité universelle correspondent bien à cette conception des enjeux orphelins, rendus invisibles par le découpage thématique d'un document (la commission parlait d'« enjeux transversaux ») qui émergent au travers du débat public et sont inscrits au document.

Par contre, il serait difficile de parler d'une profusion d'enjeux orphelins dans le débat sur le Plan d'urbanisme. Ce dernier cadre plutôt avec la description de document « attrape-tout ». Il suffit de considérer sa taille : le Plan lui-même comprend 300 pages et les chapitres d'arrondissement réunis plus encore. Il aborde une énorme variété de sujets, mais dans la plupart des cas, il n'est pas contraignant. On doit se rappeler que le Plan d'urbanisme ne contraint l'aménagement du territoire que dans la mesure où les règlements d'urbanisme promulgués dans les arrondissements doivent être conformes à celui-ci et particulièrement à son document complémentaire¹¹.

L'OCPM note dans son rapport : « L'approche du Plan est plutôt innovatrice. Elle aborde des problématiques qui dépassent le contenu des plans d'urbanisme précédents et dont la résolution interpelle de nombreux services municipaux et des partenaires extérieurs à la Ville ». Mais plus loin, on lit : « Les intentions semblent généreuses. Quelles sont les garanties de mise en œuvre de ces intentions, étant donné l'état d'indétermination dans lequel on se trouve ? » (OCPM, 2004, p.45).

L'inscription de la santé publique et de l'accessibilité universelle dans le parti d'aménagement n'est que peu associée à une garantie de mise en œuvre. On imagine mal, par exemple, que la mention de santé publique ait un effet sur la largeur d'une emprise autoroutière près d'un quartier résidentiel. Entre le parti d'aménagement et les décisions d'aménagement, un nombre important d'interprétations donnent une marge importante aux décideurs.

Raymond Terracher, vice-président délégué du Bureau du SEPAL, renvoie ces recommandations (concernant la localisation des grands projets, les politiques foncières volontaristes, la problématique concentration/dispersion des équipements, l'accessibilité des pôles périphérique, la gouvernance métropolitaine) à l'élaboration du Document d'Orientations Générales (lettre de Raymond Terracher adressée à Jean Frébault, Président du CDD, datée du 05/03/07).

11 Voir Annexe C

On peut faire un constat similaire par rapport aux modifications apportées aux orientations. Elles relèvent pour l'essentiel de bonifications apportées aux orientations initiales : des précisions ont été apportées, entre autres, en ce qui a trait à la désignation de certains secteurs d'emplois ou à l'affectation du sol pour de grands équipements institutionnels ; des éléments contextuels ont été ajoutés pour éclairer les propositions du Plan ; de nouvelles intentions ont été formulées pour la prise en compte d'éléments tels l'efficacité énergétique, l'architecture écologique, la pollution lumineuse et l'apaisement de la circulation ; des objectifs ont été précisés, notamment en matière de logements abordables et de diminution de l'offre de stationnement.

Le bilan des ajouts faits au Plan d'urbanisme révèle que les nouvelles intentions sont peu associées à de nouvelles contraintes de mise en œuvre. En fait, les ajouts de contraintes de mise en œuvre sont plutôt associés à des intentions déjà inscrites dans le Plan. Ces intentions de la version préliminaire du Plan d'urbanisme ont été, après consultation publique, concrétisées ou balisées par l'ajout d'éléments à l'affectation du sol ou l'énonciation de normes minimales.

Ce mode d'ajustement du Plan semble cohérent avec un commentaire émis par la commission consultative sur la dynamique du débat : « les participants de la consultation publique sont davantage préoccupés par les problématiques soulevées dans le Plan et par la mise en œuvre de celui-ci que par les propositions d'aménagement et de gestion du territoire proprement dites » (OCPM, 2004, p.45). Le Plan d'urbanisme offrait un large éventail de propositions : le débat public a été beaucoup l'occasion pour les acteurs qui y ont pris part de faire pression pour la mise en œuvre d'une des propositions. Cette mise en œuvre passait notamment par les politiques sectorielles. La position du débat à l'aval de l'élaboration du document contribuait aussi à cette dynamique.

A **Grenoble**, les enjeux orphelins ont été peu nombreux et peu débattus dans les arènes de débats et par conséquent n'ont pas l'objet d'inscription à l'agenda public. En effet, les acteurs publics responsables du PDU n'ont pas souhaité voir la question de l'exposition des populations aux pollutions dans le cadre du renouvellement urbain directement inscrite dans le projet de PDU, estimant qu'elle pouvait être abordée et traitée à l'échelle des projets urbains. Dans ce cas, l'articulation urbanisation/santé publique est rejetée dans un autre champ public d'intervention.

3.2.3. MISE EN COHERENCE INTERSECTORIELLE, INTERSCALAIRE ET TEMPORELLE

Le dernier point concernant l'impact du débat public dans le sens du développement durable urbain concerne son rôle et sa portée dans les processus de mise en cohérence de l'action collective urbaine initiée par les acteurs publics. Or cet enjeu est aujourd'hui très présent, soit dans les discours des élus ou des techniciens, soit dans les cadres législatifs ou encore les enjeux présidant à certaines politiques urbaines. Il renvoie ainsi aux questions d'efficacité et d'efficience de l'action publique en dehors de toute référence au développement durable proprement dit.

Comment, dans ce cas, identifier ce qui relève de l'intégration et de la mise en action des principes du développement durable d'une démarche plus générale de

management de l'action publique ? Pour ce faire, il est nécessaire d'identifier les articulations possibles entre principes du développement durable et modalités de la cohérence des politiques urbaines. Nous en avons identifiées trois :

- la cohérence de l'action relève de la mise en tension des trois piliers du développement durable (économique, environnemental et social) ;
- la cohérence de l'action relève de la territorialisation / ou de l'adaptation au territoire de cette mise en tension ;
- la cohérence de l'action relève de l'articulation dans le temps de cette mise en tension ;

De ce point de vue, le débat public est apparu comme un vecteur potentiel d'une cohérence substantielle (cohérence des contenus) mais aussi processuelle ou procédurale (cohérence dans le temps et dans l'espace de l'action menée) pouvant contribuer à la promotion de politiques urbaines dites durables. Ce rôle relève notamment de la capacité des lieux et des moments de débat public à mobiliser des expertises particulières et également à articuler les échelles comme du déroulé de l'action dans le temps.

3.2.3.1. Cohérence de l'action publique urbaine et développement durable

La question de la mise en cohérence de l'action publique, notamment à l'échelle des agglomérations et des métropoles, est présentée comme une injonction récurrente adressée aux acteurs publics locaux et qui tente, notamment, de s'incarner dans les dispositifs de planification territoriale représentant l'essentiel de nos études de cas. La cohérence entre les différents champs de l'action urbaine relève de plusieurs niveaux : elle vise le contenu programmatique des différents champs d'action (et par conséquent la substance des politiques et planifications), mais également les échelles spatiales de déploiement de l'action publique (elle s'intéresse alors à l'articulation des échelles de construction et de réalisation de l'action urbaine) et enfin la temporalité des différentes phases des politiques urbaines et des planifications à l'œuvre (articulation dans le temps de l'action).

Cet enjeu s'impose au nom de l'amélioration de l'efficacité (adaptation des mesures aux objectifs et enjeux urbains) et de l'efficience (adaptation des moyens aux mesures) de l'action publique. Ainsi, la mise en cohérence permettrait de répondre au mieux aux besoins et demandes sociales, tant du point de vue de la réponse à apporter que de la mobilisation puis de l'allocation des ressources disponibles localement. La mise en cohérence permettrait en quelque sorte de cibler l'action et, par une forme d'économie d'échelle, d'éviter des allocations multiples et la dispersion des ressources locales. Cet objectif renvoie à une approche managériale des politiques urbaines.

De plus, l'amélioration de l'efficacité de l'action, du point de vue de l'allocation des ressources, permettrait également, d'améliorer l'équité de traitement des demandes sociales. En effet, une meilleure affectation des ressources ou des moyens dans le temps et dans l'espace est censée nourrir des réponses plus adaptées aux demandes socio-territoriales diversifiées.

Cependant, l'enjeu de la cohérence de l'action publique urbaine s'inscrit depuis quelques années dans l'objectif explicite de l'intégration des principes du développement durable à l'action publique. Dans ce contexte, la mise en cohérence de l'action, quelque soit l'objet dont elle se saisit, vise au premier abord et principalement le contenu – ou *la substance* – des politiques. Dans cette conception classique, l'attention des acteurs publics aura tendance à se focaliser sur la co-présence au sein de l'action publique, des trois piliers économiques, sociaux et environnementaux du développement durable. Ces trois enjeux qui s'imposent a priori aux politiques urbaines tendront, dans le meilleur des cas, à s'incarner et se décliner dans des stratégies et des actions adaptées aux enjeux – environnementaux, économiques et sociaux – locaux, tout en tentant, dans le même temps, de répondre aux ambitions parfois planétaires portées par ces trois piliers. Il ne s'agit dans ce cas que d'une définition enrichie de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience.

La mise en cohérence prend en revanche un tout autre sens si on considère, comme le veut l'interprétation généralement admise du développement durable, que les objectifs du développement économique, de la préservation des ressources environnementale et de la prise en compte de l'équité sociale sont a priori contradictoires, et que leur mise en tension est potentiellement conflictuelle. Le « quatrième pilier » de la gouvernance, qui intègre notamment l'injonction à l'organisation d'un débat public le plus large possible se justifie par la nécessité de résoudre ces contradictions.

Dans ce cadre d'analyse, si les processus décisionnels qui sous-tendent la production de la planification ou des politiques urbaines font appel au débat public, on peut faire l'hypothèse que sa contribution est de soulever et de débattre des contradictions entre les contenus substantiels (cohérence intersectorielle) ou des règles de mise en œuvre. Parmi ces dernières, il nous apparaît que le débat sur les contradictions entre les échelles spatiales et temporelles et les propositions sur la résolution de ces contradictions peut contribuer directement à la « durabilité » des politiques urbaines.

3.2.3.2. Les critères de la mise en cohérence de l'action urbaine par le débat public

En ce qui concerne la **cohérence intersectorielle**, deux critères d'évaluation sont privilégiés :

- Le débat public a-t-il permis la mise en tension en soulevant des contradictions entre des objectifs économiques, sociaux et environnementaux dans le cadre d'une planification ou d'une politique donnée ?
- Le débat public a-t-il permis de mettre en exergue des contradictions entre les enjeux (économiques, environnementaux et sociaux) de développement durable, débattus et construits ailleurs, et leur application à un contexte territorial concret ?

En ce qui concerne la cohérence **temporelle et interscalaire**, les critères portent à la fois sur le contenu du débat public et sur l'organisation des dispositifs de débat public :

- Sur le premier point, le débat public a-t-il soulevé des contradictions (et proposé une résolution) entre l'échelle temporelle ou spatiale des enjeux de développement durable et celles de conception et de mise en œuvre des politiques ou planifications urbaines soumises au débat ?
- Sur le second point, les dispositifs de débat public aux différentes échelles institutionnelles (des quartiers à la région métropolitaine) sont-ils articulés entre eux ? Les dispositifs de débat public sont-ils aptes à engranger de la mémoire de l'action urbaine au fil du temps et à générer une capacité à la prospective ?

3.2.3.3. Point de vue substantiel

Lyon

Dans notre observation des instances lyonnaises, nous pouvons commencer par aborder la **portée du débat public sur la mise en cohérence des politiques urbaines d'un point de vue substantiel** (mise en cohérence intersectorielle et territorialisation des politiques). Dans le cas des contributions du CDD au PADD et à la Vision métropolitaine, le conseil a adopté deux positions : d'une part, il souligne à plusieurs reprises la contradiction possible entre les implications économiques, environnementales et sociales des politiques urbaines ; d'autre part, il affirme la possibilité d'articuler ces différents enjeux, dans une perspective de développement durable.

Dans les deux cas, le CDD opère la mise en tension des piliers du développement durable – en particulier les piliers économique et social. On constate en effet que l'enjeu environnemental est plus souvent traité de manière autonome, et rarement croisé avec les autres dimensions du développement (Annexe B).

Dans le premier cas (éclairage des contradictions), le CDD met en question la prééminence des objectifs économiques dans les documents de planification, en raison de leurs impacts négatifs potentiels sur les autres dimensions de la vie locale. Il leur oppose en particulier la valorisation des objectifs d'équité sociale et de solidarité à travers les choix d'aménagement spatial.

Dans la contribution au PADD, le CDD questionne ainsi la vision du développement qui est proposée, jugée « centrée trop exclusivement sur l'attractivité économique, au détriment d'autres finalités » (p. 10). Il rappelle les risques liés aux conséquences sociales possibles de la compétition (p. 10). Il propose une approche extensive des indicateurs de mesure de la performance territoriale, en faveur d'indicateurs incluant des critères sociaux et environnementaux (IDH, empreinte écologique, indice d'équité sociale, p11).

Dans la contribution sur la Vision métropolitaine, le CDD fustige « une vision trop économique de la compétitivité », dont il faudrait élargir les critères de mesure « à des valeurs comme la cohésion sociale, l'environnement, l'économie sociale et solidaire... » (p. 8). Dans le même sens, il plaide pour une approche élargie de l'innovation, qui ne doit pas être promue exclusivement dans le domaine économique

avec le développement des pôles de compétitivité et d'excellence, mais aussi dans des secteurs comme le social, la culture et le tourisme (p. 20).

Le Conseil se positionne ainsi en faveur d'un rééquilibrage des objectifs de planification en faveur d'un développement apprécié à l'aune de critères non seulement économiques, mais aussi sociaux et dans une moindre mesure environnementaux. Ainsi, il s'inscrit dans une approche régulatrice du développement, par rapport à l'orientation économiste privilégiée dans le SCOT comme dans l'ensemble des démarches de planification lyonnaises depuis la fin des années 1980.

En proposant une lecture des conséquences potentielles d'une planification qui privilégierait de manière trop appuyée le développement économique, le CDD rappelle les contradictions inhérentes aux objectifs du développement durable. Pourtant, les contributions montrent que le CDD ne perçoit pas ces contradictions comme insurmontables ; au contraire, il affirme la possibilité d'une articulation entre les trois piliers du développement durable.

Ainsi, le CDD propose, à plusieurs reprises, une approche transversale des enjeux d'aménagement. La contribution au PADD aborde le logement social à la fois comme levier de développement économique et de solidarité (p. 12 et 21). Le CDD met en avant le rôle de la culture et du patrimoine architectural et urbain comme facteurs d'attractivité territoriale¹². La construction de stratégies foncières par les acteurs publics est également abordée comme un outil permettant de garantir à la fois le développement économique, la préservation de l'environnement et la solidarité territoriale (en programmant des opérations de logement social qui favorisent l'accessibilité au logement des catégories sociales fragilisées). Le CDD met ainsi l'accent sur la nécessité de réduire la prédominance de l'enjeu économique dans les choix de planification en ciblant des outils d'aménagement favorisant la réalisation conjointe des trois familles d'objectifs du développement durable.

Le CDD a également mis en exergue les contradictions entre des enjeux de développement durable et leur application au contexte territorial de la métropole lyonnaise : d'abord, la contribution au PADD souscrit au principe de développement urbain axé sur la multipolarité, mais souligne l'inadaptation du périmètre du SCOT à la réalisation de cet objectif. La configuration locale, qui se caractérise par le découpage du territoire en une multitude d'entités institutionnelles, interroge la possibilité de réaliser concrètement les ambitions de multipolarité : le CDD souligne la nécessité d'établir, dans ce contexte de découpage territorial, une gouvernance métropolitaine renforcée axée sur les outils de planification existants situés à une échelle supra intercommunale (Région urbaine de Lyon, Interscot, DTA...) qui permet de dépasser, ou au moins de traiter collectivement les blocages politiques éventuels à la mise en œuvre de l'objectif de multipolarité¹³.

12 Respectivement dans la contribution sur le PADD, p. 11 et dans la contribution sur la Vision métropolitaine, p.20.

13 En effet, CDD « s'interroge sur les moyens envisagés pour entraîner les partenaires institutionnels et les territoires voisins dans une démarche de collaboration », telles des incitations à la mutualisation des équipements et à la construction d'un réseau de transport en commun indispensable au développement multipolaire (contribution au PADD, p9)

Par ailleurs, la contribution du conseil met en doute l'objectif d'un développement urbain concentré autour des dessertes en transport collectif, une des options affirmées dans le PADD, en soulevant la question de la disponibilité du foncier autour des gares, et corrélativement, le manque d'anticipation des stratégies foncières de la part des acteurs publics (p. 21). Le CDD interroge ici la cohérence entre objectifs de planification et moyens de mise en œuvre à la disposition des acteurs. Cette dimension constitue une préoccupation forte du CDD qui insiste sur la détermination des « ingrédients nécessaires pour faire des polarités intermédiaires » et « le suivi de la mise en œuvre » du SCOT (p. 15)¹⁴. Le CDD se préoccupe donc de la mise en cohérence entre objectifs et moyens de mise en œuvre lorsqu'il confronte les objectifs des démarches de planification aux spécificités du territoire de l'agglomération lyonnaise.

Montréal

À Montréal, le débat public sur le Plan d'urbanisme a rarement été l'occasion de mettre en tension les pôles du développement durable. Comme nous l'avons remarqué plus haut, la dynamique du débat a placé les participants dans une situation où ils apportaient des pressions pour renforcer certaines intentions formulées dans un plan. Le dispositif ne mettait pas les acteurs face à face pour faire ressortir les dilemmes de la planification. Il ne demandait pas non plus à ceux-ci d'identifier des dilemmes. En fait, le travail de mise en tension des objectifs que mène le CDD, est pris en charge par les commissaires de l'OCPM plutôt que les participants au débat. Ceux-ci ont, dans leur rapport, cherché à identifier des enjeux (au sens de ce qui est à perdre ou à gagner). Cependant, les tensions identifiées ne s'appuient pas sur les sphères du développement durable (OCPM, 2004).

La situation pourrait surprendre, puisque le Plan se réclame explicitement du développement durable (Ville de Montréal, 2004b, p.5). En vérité, l'articulation des trois pôles du développement durable apparaît de manière beaucoup explicite dans le Plan d'urbanisme que dans le débat auquel il a donné lieu. Beaucoup d'intervenants ont appuyé le choix du développement durable dans leur mémoire. Toutefois, leur propos tend généralement à ramener le développement durable à sa composante environnementale, plutôt qu'à chercher une cohérence entre ses trois piliers.

Le thème de la compacité illustre cette situation. La vision du développement durable défendue dans le Plan d'urbanisme trouve une cohérence entre l'économique, le social et l'environnemental dans la compacité : densifier la ville permet de diminuer l'émission de gaz à effet de serre (GES) et faciliter la desserte en transport en commun, en plus de rentabiliser les espaces vacants et de créer une meilleure qualité de vie. Mais le débat a très peu repris cette vision systémique. Le développement durable est fortement invoqué pour réclamer une augmentation de l'offre en transport collectif, mais la densification en fonction du transport est, en proportion, moins abordée. Des 168 recommandations émises sur le transport collectif lors de la consultation sur le Plan d'urbanisme, seulement huit réfèrent au lien avec la densification.

14 La proposition d'examiner l'ensemble des grands projets urbains au regard de leur capacité à réaliser l'objectif de multipolarité visé par le SCOT s'inscrit dans le même sens (contribution au PADD, p14).

Les acteurs défendant les dimensions d'équité (quant au logement, ou autre) ont beaucoup moins utilisé le concept de développement durable que ceux qui se préoccupent d'environnement, malgré le fait que le document de la Ville considère cette dimension. Les exceptions, dans la recension, se limitent à des acteurs bien outillés.

Les statistiques sur les thèmes des recommandations indiquent que les questions d'environnement ont occupé une place importante. En comparaison, la question du logement a eu un portage limité à des organismes sectoriels. Quant au développement économique, il semble avoir été complètement ignoré dans ce débat.

Le débat mené en parallèle sur la Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels a donné lieu à une situation semblable. Contrairement au Plan d'urbanisme, la Politique ne s'identifie pas explicitement au principe de développement durable. Le terme « durable » n'apparaît que trois fois dans le texte de la politique. Par contre, ses fondements théoriques sont manifestement inspirés de ce concept. Le principe de la Politique des milieux naturels est de trouver des solutions acceptables pour intégrer le développement immobilier et la protection des grands espaces verts. On utilise les taxes foncières pour financer des acquisitions de milieux naturels. La préservation de la nature permet de valoriser les projets immobiliers. Tout cela favorise l'accès aux espaces verts en rapprochant les gens et la nature. Bref, la Politique propose d'instaurer un cercle vertueux où la construction immobilière favorise la protection des milieux naturels. La concertation est le moyen mis de l'avant pour parvenir à ce genre de solution innovatrice. Dans le débat sur la Politique, les acteurs qui ont raisonné à partir de cette représentation ont été peu nombreux. D'abord, le thème prédominant du débat a été, à l'inverse de l'esprit de la Politique, les statuts de protection et l'acquisition de terrains et non la gouvernance ou les aspects sociaux et économiques. Parmi les participants qui ont fait appel au développement durable, plus de la moitié se sont appuyés sur ce concept pour réclamer des pourcentages de surfaces protégées en accord avec des normes internationales. Dans ce débat, il semble que l'administration municipale ait davantage usé du concept de développement durable pour considérer une diversité d'objets, tandis que les intervenants ont la plupart du temps ramené le concept à sa dimension environnementale et sa dimension environnementale à des normes de protection. L'équation entre développement durable et recherche de cohérence se vérifie difficilement dans le débat sur le Plan d'urbanisme et celui, connexe, sur les milieux naturels. Toutefois, dans quelle mesure pouvons-nous considérer le débat public comme un moment de recherche de cohérence ?

Dans le débat sur le Plan d'urbanisme, la demande de cohérence apparaissait surtout comme demande de renforcement d'un aspect du Plan. Les intervenants pouvaient invoquer la cohérence pour défendre une proposition sectorielle. En analysant les recommandations, on voit que 3% de celles-ci demandaient la mise en cohérence de sections du plan. La mise en cohérence signifie souvent qu'une proposition, se trouvant dans une section du plan, devrait se trouver dans d'autres sections. Des participants ont, par exemple, demandé de mentionner autant dans le chapitre sur les milieux de vie que dans celui sur le transport les objectifs, l'apaisement de la circulation. La demande de mise en cohérence est aussi une manière de faire pression pour augmenter le poids d'une proposition.

Dans le même esprit, on dénombre dans 8% des recommandations une mention à un plan ou une politique sectorielle. Les associations faisant la promotion de l'accessibilité universelle ont défendu l'inclusion de ce principe en invoquant la cohérence avec la Charte des droits de la Ville de Montréal. Cependant, plus souvent, les politiques sectorielles sont invoquées pour demander des mesures de mise en œuvre des propositions du plan.

Au final, le thème de la cohérence est revenu avec insistance dans le débat. Si l'on retient toutes les demandes quant à la mise en œuvre, dont les demandes de mesures, garanties et indicateurs sur des aspects sectoriels, ce sont 15% des recommandations qui peuvent être rattachées à ce thème. En revanche, ces demandes de cohérence constituent davantage des pressions pour la mise en œuvre d'un aspect du Plan que des recherches de mise en cohérence des pôles du développement durable.

3.2.3.4. Point de vue procédural

Lyon

Nous pouvons également questionner **la portée du débat public sur la mise en cohérence des politiques urbaines d'un point de vue procédural**, en se penchant sur l'architecture globale de l'organisation du débat public dans l'agglomération lyonnaise. Force est de constater le découpage scalaire et fonctionnel des instances : le Grand Lyon propose l'offre la plus fournie en matière d'instances participatives, mais leur processus de constitution a abouti à une juxtaposition d'organes encore largement indifférents les uns aux autres. En effet, si la Conférence d'agglomération de l'habitat et Grand Lyon l'esprit d'entreprise, démarches de concertation axées respectivement sur la politique communautaire en matière de logement et de développement économique, sont des initiatives politiques dont les origines remontent à la fin des années 1990, le Conseil de développement et la Commission consultative des services publics locaux sont des créations plus récentes, répondant à des impératifs législatifs nouveaux¹⁵. Les processus de constitution des instances, qui répondent à des logiques plurielles, ont conduit à un éclatement des responsabilités en matière participative au Grand Lyon, qui n'est qu'en partie résorbé par l'institution d'un service dédié à cette thématique¹⁶. Par ailleurs, l'organisation du débat public au Grand Lyon instaure une séparation nette entre la concertation autour des politiques, assurée par ses instances permanentes, et la concertation sur les projets d'aménagement, prérogative de démarches ad hoc spécifiques à chaque territoire. Un tel découpage ne favorise pas l'intégration des enjeux et la cohérence du débat entre les décisions stratégiques prises en amont et leur traduction concrète à travers les projets d'aménagement urbain.

15 Il faut toutefois noter que le Conseil de développement a été créé suite à la parution de la LOADDT, mais également dans la continuité de la démarche Millénaire 3, forum délibératif de prospective urbaine lancé sous la mandature de Raymond Barre.

16 En effet, si la Mission concertation créée en 2004 au sein de la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération du Grand Lyon constitue aujourd'hui l'organe technique privilégié de la politique de participation, la CAH et GLEE demeurent pilotées par des services distincts (respectivement : la Mission habitat de la Direction Générale au Développement Urbain et la Direction des Affaires Economiques et Internationales), tandis que les chargés de communication – concertation des projets d'aménagement sont toujours rattachés à la Direction de la communication.

La Ville de Lyon offre parallèlement ses propres organes de concertation, qui présentent un profil différent des instances participatives communautaires : si ces dernières sont axées sur les politiques d'agglomération, le débat public communal est organisé autour de la valorisation d'objectifs de cohésion et d'insertion sociale, servant de tribunes à des catégories sociales ou associatives prédéfinies¹⁷. On constate donc un morcellement scalaire et thématique dans l'organisation du débat public urbain, qui s'explique par l'effet conjugué de la succession de lois institutionnalisant la participation de manière segmentée, et les initiatives disparates des paliers de gouvernement. Cependant, il convient de nuancer ce constat, dans la mesure où s'organise progressivement une meilleure interconnexion des dispositifs.

Plusieurs initiatives en faveur de la mise en place d'une systémique du débat public sont en effet entreprises, et il s'avère que le Conseil de développement du Grand Lyon occupe une place centrale dans ce processus, comme en témoignent les exemples suivants : à l'occasion de la refondation du Conseil en 2006, le Grand Lyon y a institué un collège de la Représentation territoriale qui assure la participation de membres des instances consultatives locales (Conseils de quartier et Comités d'intérêt locaux) au débat public d'agglomération ; par ailleurs, plusieurs membres du Conseil de développement participent à d'autres instances de concertation, qu'elles soient locales (telle le Comité de suivi participatif mis en place autour du Grand projet de ville de la Duchère), ou intercommunales (ateliers de la CAH, CCSPL). En outre, des réunions d'information ont été organisées en 2007 et 2008 à la faveur d'un rapprochement entre les travaux du CDD et d'autres organes comme la CAH¹⁸ et GLEE.

Bien que le Conseil de développement ne soit pas appelé à devenir l'organe de centralisation du débat public d'agglomération, les acteurs le dotent aujourd'hui d'un rôle de mise en réseau qui lui confère une position spécifique au sein de l'architecture globale des instances participatives. Ce mouvement s'amorce seulement aujourd'hui, et le constat d'une reproduction du découpage de l'action publique à travers l'organisation du débat public prévaut encore. Toutefois, les initiatives d'interconnexion des instances laissent augurer le potentiel de mise en cohérence des politiques urbaines que recèle le débat public. Le débat public s'avère un vecteur de développement urbain durable en puissance, dont la pleine réalisation reste encore à construire, par-delà les obstacles politiques, institutionnels et techniques qui contraignent le champ de l'aménagement urbain.

Montréal

À Montréal, le découpage des responsabilités en matière de planification et de débat public pose de sérieuses questions quant à la capacité du débat d'accompagner le processus le Plan d'urbanisme, de son élaboration à sa mise en œuvre et ainsi jouer un

17 Ainsi, la Ville comprend un Conseil municipal des jeunes, un Conseil lyonnais pour le respect des droits (CLRDR), un Conseil des résidents étrangers lyonnais (CREL) et un Groupe d'initiatives pour l'intégration dans la ville (GIPIV). A l'échelle micro locale, les Comités d'initiative et de consultation d'arrondissement (CICA) et les conseils de quartier axent leurs travaux sur la gestion de proximité.

18 Le choix du Groupe de Travail « Vivre ensemble » du Conseil de développement de travailler sur une note d'alerte relative à la crise du logement a notamment favorisé la mise en commun des débats entre l'Atelier Renouvellement urbain de la CAH et le CDD.

rôle de chien de garde quant à la cohérence de l'une par rapport à l'autre. Les consultations sur la version préliminaire du Plan d'urbanisme ont été fortement investies par le public et médiatisées. De plus, une instance crédible, l'OCPM, menait le débat.

Cependant, l'élaboration et la mise en œuvre du Plan d'urbanisme sont des processus fort complexes qui interpellent plusieurs instances de débat et niveaux administratifs.¹⁹ Au niveau des arrondissements, on observe une grande hétérogénéité dans les modalités de consultations. On voit une forme d'incrémentalisme apparaître qui peut tendre vers des formules proches de la délibération ou la recherche informelle d'opinions à travers un réseau de partenaires. Les autres moments de débat qui ponctuent la mise en œuvre s'avèrent tout aussi précaires quant à leur capacité de provoquer de la cohérence entre le Plan et les aménagements.

Le point d'aboutissement de la révision du Plan d'urbanisme est la révision des règlements pour les rendre conformes au Plan d'urbanisme. On parle alors d'un règlement de concordance. Selon la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (LAU), une consultation doit être tenue sur les règlements de concordances. Il s'avère que les arrondissements évitent ou ignorent cette disposition de la loi.

De plus, la modification de la règle d'assujettissement permet, depuis 2003, de modifier le Plan d'urbanisme en ne se soumettant qu'à une procédure minimale de débat public (Annexe C). L'étude publique du bilan, qui avait été saluée lors du débat sur le Plan d'urbanisme, ne fait pas l'objet d'une mobilisation importante (Annexe C). Autant la mobilisation a été importante en amont, autant au moment de la mise en œuvre on voit la procédure éclater et la participation s'épuiser d'une manière qui contraste avec les demandes répétées de mesures suivies exprimées lors du débat.

Grenoble

A Grenoble, le PDU n'a pas été l'occasion de mettre véritablement en tension les piliers substantiels du développement durable dans le cadre d'une réflexion sur la mobilité et les déplacements. De ce point de vue, des impensés sociaux sont à relever. Animée par un droit au transport pour tous (LOTI 1982), qui reconnaît le rôle majeur de la mobilité spatiale dans la vie quotidienne des individus, l'action urbaine dans le cadre des PDU est sous-tendue par un impératif de plus en plus prégnant de réduction des effets négatifs de la mobilité individuelle motorisée (loi LAURE, 1996) ; cet impératif s'inscrit dans un contexte où la mobilité est finalement devenue une valeur porteuse d'externalités négatives selon les arguments et les préoccupations environnementalistes. Dans ce contexte, des questions pourraient être abordées telles que : comment agir pour préserver un droit au transport pour tous tout en limitant la mobilité des individus ? Or ce n'est pas le cas.

De plus, certaines questions sociales afférentes à cette double injonction contradictoire ne sont pas débattues lors de la construction des politiques locales, notamment celles concernant la réduction de la mobilité : qui devient alors moins mobile ? Quelles sont les catégories sociales visées ? Quels seront les territoires

¹⁹ Voir le Schéma d'élaboration et d'adoption du Plan d'urbanisme, en annexe de Montréal, monographie.

affectés ? Tout le monde doit-il devenir moins mobile ? Quel est le sort des populations en difficulté de mobilité ? L'action collective se retrouve dans une situation paradoxale dans la mesure où elle doit s'attacher d'un côté à garantir à tous l'accès au droit à la mobilité (et du coup à réduire les inégalités existantes en termes de pratiques : certaines populations ont un droit effectif à la mobilité, mais une pratique effective de « non-mobilité ») et d'autre part à veiller à la pérennité économique et environnementale d'un système urbain qui est jugé souffrir d'un excès de mobilité des individus. Or, ces contradictions ne sont pas débattues dans les GTT.

Le PDU est vivement imprégné des principes du développement durable, eux-mêmes largement monopolisés par les questions écologiques et environnementalistes liées aux déplacements (lutte contre la pollution et les émissions de gaz à effet de serre (GES), préservation de la qualité de l'environnement au sens large, de la qualité de vie ou encore de la santé publique) ou encore celles de la productivité du système urbain. Dans ce cadre précis, les questions sociales traitant des difficultés d'accès aux transports, de moindre mobilité des populations pauvres sont des « impensés » de l'action collective en matière de mobilité. Certes, l'accessibilité a été au cœur des débats du PDU II, mais le handicap physique ne peut résumer à lui seul les dimensions sociales de la mobilité. De même, les choix de tarification des transports collectifs (qui ne sont pas débattus dans les GTT) ne couvrent pas à eux seuls les enjeux socio territoriaux de la mobilité quotidienne.

La question de la cohérence de l'action à l'occasion des PDU, et sous l'impulsion des principes du développement durable, est également focalisée, en France et notamment à Grenoble, sur la question de l'articulation des champs du transport et de l'urbanisme. Or, nous avons pu relever l'absence de tenue de séance du Groupe sur urbanisme-transport, prévu pourtant en 2006, et dont les participants pressentis (que des acteurs publics et des techniciens) ont été, en fait, accaparés par la démarche de contrat d'axe de la future ligne E du tramway. Notons que cette démarche d'articulation d'un projet de TCSP avec le développement urbain des communes traversées (au nord est de Grenoble) a donné lieu à la rédaction d'une charte de la cohérence urbanisme-transport qui finalement a été totalement intégrée au PDU. Cet exemple démontre par conséquent les limites de l'exercice de débat public dans le cadre des GTT. En revanche, l'articulation des échelles spatiales de l'action (propre au champ des transports et des déplacements) est une question débattue dans certains GTT. La question de la cohérence des actions à mener et, notamment, de l'articulation des réponses à apporter à différentes échelles territoriales est une préoccupation présente depuis 1998 dans la démarche d'élaboration des PDU de Grenoble. Dans le cas du GTT Transports collectifs (2006), l'enjeu des échanges est celui de la meilleure prise en compte des différents réseaux (du point de vue de l'intermodalité) et des échelles territoriales concernées par ces réseaux (du point de vue des pratiques). Or dès le PDU I l'articulation de ces échelles de réseaux et de pratiques avait été travaillée.

En effet, les acteurs locaux ont toujours considéré qu'il y avait un enjeu fort à traiter la question de l'interface entre le PDU (territoire de l'intercommunalité urbaine) et les territoires limitrophes. Cette préoccupation est très présente dans les travaux des GTT en 2006 et est directement traitée par le GTT Transports collectifs. C'est à l'échelle notamment de la région urbaine que le groupe a réfléchi aux développements futurs des grands réseaux dits structurants tels que le réseau ferré, les gares, les pôles

d'échanges et la question des parkings relais. Notons que la nouvelle enquête «ménages déplacements» de 2002 a été réalisée à cette échelle également, ce qui pousse les acteurs locaux à réfléchir au-delà du périmètre des transports urbains.

CONCLUSION

Cette recherche s'est donnée pour objectif principal de tenter de répondre à deux interrogations qui nous sont apparues initialement comme fondamentales dans l'axe de recherche *Evaluation des politiques publiques au regard du développement durable* du programme *Politiques territoriales et développement durable*. La première porte sur la capacité à évaluer l'inflexion des politiques territoriales vers un développement plus durable, la seconde sur la capacité du débat public à organiser la confrontation de points de vue d'acteurs, nécessaire pour construire toute démarche de développement durable. Ce faisant, nous nous sommes confrontés à des obstacles conceptuels et méthodologiques qui procèdent à la fois de l'ambition du questionnement et de celle des choix problématiques et méthodologiques auxquels nous nous sommes tenus. Cette conclusion revient, à partir de ces difficultés initiales, sur le cadre d'hypothèses choisis pour les surmonter, la portée des résultats obtenus et les interrogations qui subsistent.

La première difficulté tient à l'adjonction sans doute présomptueuse de trois champs problématiques en construction sur des objets mouvants. Le premier porte sur la traduction de ce que la littérature s'accorde à considérer soit comme une utopie politique, soit comme une injonction morale, le développement durable, en objectifs précis et mesurables pour l'action publique. Le second porte sur la territorialisation de l'action publique, processus contemporain que les sciences de l'action comme les sciences de l'espace considèrent également comme une mutation majeure, mais en lui attribuant un contenu théorique très différent. Le troisième porte sur l'apport ou le rôle du débat public sur un axe qui est ni celui de la sociologie politique, ni celui de la sociologie des organisations.

La seconde difficulté tient à l'ambition comparatiste de la démarche de recherche. La démarche inductive à partir d'études de cas territoriales concrètes et la comparaison internationale contextualisée ne posent pas de problème en soi, d'autant qu'elles relèvent typiquement du savoir-faire des chercheurs en urbanisme et aménagement. Dans le cas de figure présent, les écueils à contourner étaient plutôt d'ordre conjoncturel :

- Comme dans le champ théorique, les objets réels croisés dans l'analyse (politiques urbaines de développement durable, débat public et territorialisation de l'action) se sont révélés particulièrement mouvants : on citera pour mémoire dans le cas montréalais l'impact de la saga de la fusion-défusion sur la question de la territorialisation, ou dans le cas français, l'institutionnalisation à marche forcée dans un passé très court de dispositifs de débat public avec peu de recul évaluatif.
- Aux difficultés habituelles de l'analyse comparée de politiques urbaines entre pays différents et villes différentes s'est ajouté le fait que du point de vue de l'efficacité empirique, tant les politiques urbaines que les dispositifs de débat public les plus intéressants pour croiser les regards sur l'articulation entre développement durable, politiques territoriales et débat public, n'étaient pas les mêmes à Montréal, Lyon et Grenoble.

Des choix problématiques au regard d'un champ mouvant

Deux hypothèses résument le parti pris problématique de cette recherche visant à franchir la première difficulté. En premier lieu, nous postulons que la congruence des politiques urbaines avec l'objectif qu'elles affichent de contribuer au développement durable ne peut se mesurer à l'aune du contenu substantiel de ces politiques. Il est bien certain qu'il existe une littérature scientifique et experte particulièrement abondante sur la capacité à évaluer la contribution au développement durable du contenu de tout type de mesures relevant d'un programme d'action public qu'il soit territorial ou non. Il est également certain qu'aucun accord n'existe actuellement sur un minimum de hiérarchie ou de convergence entre les outils d'évaluation multiples et variés qui se donnent pour objet de mesurer la traduction substantielle des injonctions contenues dans les principes du développement durable. Il peut s'agir de l'état naturellement transitoire d'un champ de connaissances encore très jeune ; il peut s'agir aussi de la corollaire logique de la nature même de ce que Jacques Theys (2000) a appelé « un principe normatif sans norme » ne pouvant être défini a priori scientifiquement ou objectivement. En ce qui concerne le développement urbain durable, l'hypothèse émise il y a plus de dix ans par Franck Scherrer (1995) de sa nature essentielle d'utopie pragmatique qui, au lieu de dessiner l'horizon d'une ville durable idéale à l'instar des utopies urbaines précédentes propose celui d'un processus idéal pour faire la ville durable, est plutôt confortée par l'évolution des textes internationaux de référence en la matière (de la déclaration d'Aalborg à la charte de Leipzig en ce qui concerne les villes européennes).

Etant posé que le développement durable est un principe procédural de mise en tension des dimensions économique, environnementale et sociale du développement, des échelles du court et du long terme, du local et du global, l'évaluation de la réponse des politiques territoriales aux objectifs de développement durable tient à la capacité du processus de conception et mise en œuvre d'une politique territoriale à opérer cette mise en tension. Cette hypothèse du caractère processuel d'une politique de développement durable, relativement radicale, appelle évidemment la controverse, et cela n'a pas manqué chaque fois qu'elle a été présentée dans une arène de débat scientifique. C'est justement son caractère réfutable qui en fait à nos yeux son intérêt.

La seconde hypothèse s'articule avec la première de la manière suivante : l'introduction du débat public dans le processus de conception et de mise en œuvre d'une politique urbaine serait l'instrument privilégié de cette mise en tension. Évaluer ce rôle spécifique du débat public suppose de se démarquer des deux courants dominants en matière de recherche dans ce champ, qu'il s'agisse de celui qui privilégie une perspective gestionnaire (aide à la décision et résolution de conflits), ou de celui qui s'intéresse essentiellement au renouvellement de la démocratie (démocratisation de la vie publique). Nous nous rattachons à un troisième courant de recherche qui se focalise sur l'effet de la mobilisation collective sur le contenu et les modes de faire de l'action urbaine. De ce fait, la mesure des transformations de l'action urbaine sous l'impact du débat public devient le moyen d'évaluer l'inflexion de cette action urbaine vers les objectifs de développement durable.

Cette hypothèse est tout aussi réfutable que la première, surtout au sens le plus littéral qui reviendrait à assimiler la mobilisation du concept de développement durable à une

simple opportunité de renouvellement et de modernisation des cadres de l'action urbaine. Il s'agit plutôt ici d'une posture de recherche à partir de laquelle nous avons sélectionné parmi d'autres un nombre limité de types de transformation de l'action urbaine comme particulièrement significatifs de son inflexion vers les objectifs de développement durable, qu'il s'agisse de transformations portant sur les modes de faire comme sur les contenus. Puis nous avons déclinés ces types de transformation de l'action urbaine dans nos études de cas au travers de la méthode des regards croisés. Ce choix s'est élaboré dans un aller-retour avec le travail empirique sur les études de cas et ces hypothèses de départ qui se sont elles même affinées au cours de la recherche, et notamment lors des séminaires intensifs réunissant l'ensemble de l'équipe de recherche.

Une méthode collaborative pour un enjeu comparatif

En ce qui concerne les difficultés d'ordre méthodologiques, on peut tirer dans un deuxième temps quelques leçons de la méthode de travail testée pour surmonter les trois obstacles de la comparaison internationale, du caractère mouvant des objets et de l'éloignement géographique des membres de l'équipe de recherche. De ce point de vue, les trois séminaires intensifs d'avril 2006, mai 2007 (à Montréal) et de décembre 2007 à Lyon ont joué un rôle fondamental (complétés évidemment par de nombreux échanges électroniques, des missions de recherche croisées et des rencontres ponctuelles lors des séminaires organisés par le programme « politiques territoriales et développement durable ». Rappelons en résumé que le premier séminaire a permis de proposer une première formulation des hypothèses et d'acter le choix des « terrains », c'est-à-dire des politiques urbaines (planification urbaine à Lyon et Montréal, renouvellement urbain à Lyon, déplacements urbains à Grenoble) soumises au débat public ; le second a permis de valider la première grille d'analyse comparative qui a permis d'organiser les monographies, le troisième, à partir des enseignements tirés des monographies dégageant la sélection des « regards croisés » traduisant l'ambition d'une comparaison à la fois contextualisée et intégrée.

La première grille porte essentiellement sur les processus de débat public. Dans la mesure où elle devait permettre de dégager l'impact du débat public sur la transformation de l'action publique, cette grille devait aller au-delà de la simple typologie des règles de formalisation et d'institutionnalisation pour aborder les règles de mise en œuvre concrète, le « pragmatique », et la relation entre fonctionnement du débat public et déroulement et contenu des politiques urbaines. Il en ressort une grille d'analyse très complète, mais aussi lourde à manier et complexe à appliquer. Le principal paradoxe méthodologique de cette grille d'analyse comparatiste est moins lié à la comparaison elle-même qu'au tempo de la recherche proprement dit. En effet, analyser la mise en œuvre concrète du débat public suppose un travail d'observation directe ou en tout cas de méthodes d'évaluation au fil de l'eau contemporain de processus lui-même : la pragmatique d'un processus de débat public qui s'est déroulé il y a seulement quelques années est très difficile à reconstituer. En revanche, mesurer l'influence du débat public sur la transformation substantielle ou procédurale d'une politique urbaine suppose un minimum de recul historique. Ce paradoxe méthodologique pourra être en partie résolu grâce au travail de doctorat engagé sur les terrains de Lyon et Montréal et qui va prolonger cette recherche.

Si la seconde grille de lecture, dite des regards croisés, s'est révélée au final opérante, au point que ce rapport de recherche est essentiellement construit à partir des résultats de son application, son principal mérite est d'être immédiatement amendable dans le choix de critères qu'elle propose, sachant qu'il n'a pu s'imposer qu'au regard de cet état très mouvant des objets et de leur problématisation que nous avons décrit plus haut.

Principaux résultats et questions en suspens

Le premier point des regards croisés porte sur la manière dont les processus de débat public étudiés se sont historiquement formalisés, notamment sous l'angle institutionnel. Il permet en fait de considérer la mise en œuvre du débat public comme une politique urbaine en tant que telle dont on analyse les transformations, et surtout la confortation comme un premier signe en soi d'inflexion vers les objectifs de développement durable. Un premier résultat connexe au propos serait la dénonciation du mythe « bapien » si longtemps instrumentalisé dans le débat franco-français sur l'instauration du débat public. La dénonciation n'est pas tant nouvelle que la découverte que ce mythe bapien est moins opératoire que problématique dans le cas montréalais en générant une dépendance au sentier institutionnel. L'opposition entre dépendance au sentier dans le cas montréalais et processus incrémental de formalisation du débat public d'agglomération dans le cas français est une proposition heuristique qu'il faudrait approfondir. Il manque en effet un peu de recul sur le cas français pour vérifier que ce processus de construction historique par incrémentation n'est pas l'artéfact d'un simple bricolage institutionnel local.

La participation de nouveaux experts ou d'expertise alternative à celle(s) de(s) acteurs publics ou dominants peut être considérée comme un indicateur de cette pluralisation des points de vue d'acteur appelés par l'injonction au développement durable ; c'est également un des fondements du sens du recours au débat public. Les études de cas rappellent utilement que mobilisation citoyenne et mobilisation de l'expertise alternative sont loin d'être synonymes, et pointent l'importance de la phase de la politique urbaine où l'expertise, par exemple associative, est mobilisée. Contrairement à certaines idées reçues, la prise en compte de cette nouvelle expertise en amont, au moment de l'énonciation du problème à résoudre ou des objectifs stratégiques globaux, n'est pas nécessairement la plus significative, par rapport aux phases de suivi ou d'évaluation. Là aussi, un certain manque de recul sur les processus observés laisse cette question ouverte.

La question de l'apprentissage collectif par le débat public nous parait soulever un des enjeux les plus importants de l'effet du débat public, mais elle est multidimensionnelle (objet, profondeur et portée de l'apprentissage, passage de l'apprentissage individuel au collectif...) et n'a pu être abordée dans toutes ces dimensions. La principale leçon porte sur le fort contraste entre la quasi inexistence d'un processus d'apprentissage collectif par le débat public pour les élus (alors qu'ils en ont le contrôle), et le constat général d'un véritable apprentissage procédural, voir substantiel pour les techniciens. On peut se demander s'il ne s'agit pas là du principal vecteur de transformations potentielles dans la phase d'instruction des politiques urbaines dans le sens du développement durable.

La question des règles d'assujettissement ou de saisine, qui permet de comprendre la dynamique du débat public dans le processus d'action urbaine renvoie assez vite aux spécificités institutionnelles des dispositifs observés. Si la comparaison est riche d'intérêt pour comprendre la pragmatique du débat public d'agglomération en France et au Canada, ce point des regards croisés renvoie finalement assez peu à la question de la transformation de l'action urbaine sous l'effet du débat public, et donc à son inflexion vers les objectifs du développement durable.

La formulation du terme même « d'enjeu orphelin » est un apport inédit de cette recherche. Il permet de spécifier la dimension territoriale de la contribution du débat public à la transformation de l'action urbaine, ainsi que de l'apport en contenu de l'expertise alternative et de la pluralité des points de vue d'acteurs. En effet, c'est le point qui se rapproche le plus de la dimension substantielle de la transformation de l'action urbaine vers les objectifs de développement durable. La notion est bien adaptée à l'analyse de la phase d'énonciation des problèmes posés à l'action urbaine, phase sur laquelle les processus de débat public étudiés sont généralement centrés. C'est aussi la faiblesse de la notion au regard des objectifs de cette recherche : la mesure de l'inflexion de l'action urbaine vers les objectifs de développement durable est moins l'émergence des enjeux orphelins dans le débat public que son intégration dans le cadre de la politique considérée, point sur lequel nos résultats sont maigres. Il reste à en élucider les raisons.

Enfin, avec la mesure de la contribution du débat public à la mise en cohérence intersectorielle, interscalaire et temporelle de l'action urbaine, on touche évidemment au cœur de l'articulation entre débat public, politiques urbaines et développement durable. Nous n'avons fait que poser les tout premiers jalons d'une analyse qui demanderait la formulation d'une grille de lecture spécifique appliquée à des études de cas longitudinales, ce qui n'était pas le propos ici. On pourrait dire que sur ce sujet tout ou presque reste à faire. Notre contribution a consisté à revisiter le thème classique de la transversalité de l'action publique en mettant l'accent non plus sur l'efficacité du lissage des contradictions entre secteurs ou échelles de l'action urbaine mais au contraire sur la capacité du débat à publiciser les contradictions entre les dimensions et échelles du développement durable.

BIBLIOGRAPHIE

Allain, S. et A. Emerit (2003), «Projets d'aménagement hydraulique, concertation et planification participative de bassin : une approche en terme d'Action Publique Négociée», *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 11, No 3, p. 255-265.

Argyris C. et Schön D.A., 1978, *Organizational Learning. Theory of Action Perspective*.

Argyris C., 1993, *Savoir pour agir. Les obstacles à l'apprentissage organisationnel*, Interéditions.

Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., (2005b), «Introduction : la démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ?», In Bacqué M.-H., Rey H., Sintomer Y., (dir.), 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Coll. « Recherches », Paris, La Découverte, pp. 9-46.

Bacqué, M.-H. et Y. Sintomer (2001). «Gestion de proximité et démocratie participative», *Les Annales de la recherche urbaine*, No 90, p. 148-155.

Bacqué, M.-H., H. Rey et Y. Sintomer, (dir.), (2005a), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Coll. « Recherches », Paris, La Découverte, 307 pages.

Barnier, V. et C. Tucoulet, (dirs.), (1999), «Ville et environnement. De l'écologie urbaine à la ville durable», *Problèmes politiques et sociaux no 829*, Paris, La documentation Française, 88 pages.

Baudoin Jean, 1998, *Introduction à la sociologie politique*, Éditions du Seuil
Beauchamp André. mardi 20 décembre 1994. « Pourquoi tuer le BCM? », *Le Devoir*, p. A7.

Beaud, S. et F. Weber (2003), *Guide de l'enquête de terrain (nouv. éd.)*, Paris, La découverte, 356 pages.

Berke, P. R. et M. Manta Conroy, (2000), «Are we planning for sustainable development? An evaluation of 30 comprehensive plans», *Journal of the American Planning Association*, Vol. 66, no 1, pp. 21-33.

Berke, P. R., (2002), «Does sustainable development offer a new direction for planning? Challenges for the Twenty-First Century», *Journal of Planning Literature*, Vol. 17, no 1, pp. 21-36.

Bherer, L. (2003), *La politique consultative de la Ville de Québec. Une lecture Institutionnaliste du phénomène participatif*, thèse en science politique, Bordeaux, Institut d'Études Politiques.

Blatrix Cécile, 1996, « Vers une démocratie participative? Le cas de l'enquête publique », in *La gouvernementalité / CURAPP*, Paris.

Blondiaux L., Marcou G., Rangeon F. (dirs.), (1999), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999.

Blondiaux, L. et Y. Sintomer (2002), «L'impératif délibératif», *Politix*, vol. 15, no 57, pp. 17-35.

Blondiaux, L., (2005), «L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes», dans M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Coll. « Recherches », Paris, La Découverte, p. 119-137.

Breux, S., L. Bherer et J.-P. Collin (2004), *Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale*, Groupe de recherche sur l'Innovation municipale (GRIM), Institut national de la recherche scientifique Urbanisation, Culture et Société, 106 pages.

Brody S. M., D. R. Goldschalk et R. J. Burby (2003), «Mandating citizen participation in plan making. Six strategic planning choices», *Journal of the American Planning Association*, Vol. 69, no 3, pp. 245-264.

Burby, R. J., (2003), «Making plans that matter. Citizen involvement and government action», *Journal of American Planning Association*, vol. 69, no 1, pp. 33-49.

Cabin Philippe, 2005, « De la hiérarchie au réseau », *Les organisations, Etat des savoirs*, Editions Sciences Humaines

Callon, M., P. Lascoumes et Y. Barthe (2001). *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 358 pages.

Collectif (2008). « Projet Griffintown - L'Office de consultation publique de Montréal doit être utilisé », *Le Devoir*, vendredi 21 mars 2008

Corriveau, Jeanne (2008), « Montréal demande à Québec de pouvoir mener les consultations », *Le Devoir*, samedi 5 avril.

Gariépy Michel, 2006, « Ouverture du marché de l'électricité, apprentissage organisationnel et évaluation environnementale au Québec », in Simard et al. (dir.), *Le débat public en apprentissage, aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, L'Harmattan.

Da Cunha A. et J. Ruegg, (dirs.), (2003), *Développement durable et aménagement du territoire*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 350 pages.

Desjardins, L. et M. Gariépy, (2005), «Le poids du réseau dans, ou contre le projet urbain? L'exemple de deux projets majeurs dans la région de Montréal», *Flux – Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, no 60/61, Avril – Septembre, pp. 35-49, «Numéro spécial : Actions publiques à Montréal et à Los Angeles».

Domon, G., M. Gariépy et P. Jacobs (1992), «Développement viable en milieu urbain : vers une stratégie de gestion des interventions», *Plan Canada*, no. 1, p. 8-17.

Dorcey, A. H. J. et T. Mc Daniels (2001), «L'implication des citoyens en environnement : attentes élevées et résultats incertains», dans E. A. Parson (dir.), *Gérer l'environnement: défis constants, solutions incertaines*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 249-301.

Duarte, P., Novarina, G. (2001) *Devenirs d'une friche industrielle*, « Le Génie Associatif. Dix portraits », Paris, Éditions Textuel, 89 p.

Durant, R. F., D. J. Fiorino et R. O'Leary (dir.), (2004), *Environmental governance reconsidered: challenges, choices and opportunities*, Cambridge, MIT press, 560 pages.

Emelianoff, C., (2005), «La ville viable en quête de transversalité», dans N. Mathieu et Y. Guermond (dir.), *La ville durable : du politique au scientifique*, Coll. « Indisciplines », Coéd. Cemagref – Cirad – Ifremer – INRA, Paris, INRA Éditions, pp. 129-144.

Fijalkow, Y., (2002), *Sociologie de la ville*. Paris, La Découverte, 122 pages.

Forester J., 1999, *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Process*, Cambridge, The MIT Press.

Fourniau, J.-M., (1997), «Figure de la concertation “à la française”», dans M. Gariépy et M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Montréal, L'Harmattan, pp. 372-401.

Fourniau, J.-M., (2001), «Information, access to-decision-making and public debate in France : the growing demand for deliberative democracy», *Science and Public Policy*, Vol. 28, no 6, pp. 441-451.

Fourniau, J.-M., (2003), «Aide à la décision, démocratisation de la vie publique ou nouvelle scène de l'action collective ? Les regards de la recherche sur le débat public», dans R. Billé et L. Mermet (dir.), *Concertation, décision et environnement. Regards croisés*, volume II, Paris, La Documentation française, p. 39-62.

Fourniau, J.-M., (2004), «Mésentente et situations délibératives. L'expérience de la participation aux débats publics dans le domaine de l'aménagement», dans B. Castagna, S. Gallais, P. Ricaud et J.-P. Roy (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, Centre d'étude du débat public, Collection Perspectives «Villes et Territoires» No 11, Volume 1, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, pp. 317-333.

Frère, S. (2005), *Concertation et décision dans les dispositifs de planification de la loi sur l'air de 1996. L'exemple du Nord-Pas-de-Calais*, Thèse de Sciences Politiques, CERAPS.

Gariépy, M., (1991), «Toward a dual influence system: Assessing the effects of public participation in environmental impact assessment for Hydro-Quebec projects», *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 11, no 4, p. 353-374.

Gariépy, M., (1995), «Le développement durable en milieu urbain : des enjeux convergents avec ceux de l'évaluation environnementale», dans M. Gariépy, M. Bonneville et F. Scherrer (dir.), *Techniques, Territoires et Sociétés* No 30, Paris, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, p. 17-29. «Numéro spécial : Le développement durable urbain en débat: réflexions à partir de l'exemple canadien».

Gariépy, M., (1997a), «Évaluation environnementale, participation publique et décision à la québécoise: un modèle à la croisée des chemins», *Techniques, Territoires et Sociétés*, no 34, pp. 43-55. «Numéro spécial : Projets d'infrastructures et débat public».

Gariépy, M., (1997b), «L'évaluation environnementale "à la québécoise" dans le déploiement du réseau d'infrastructures d'Hydro-Québec», dans M. Gariépy et M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Montréal, L'Harmattan, p. 425-451.

Gariépy, M., (2002), «Grands projets et consultation publique à Montréal», dans *Actes du colloque Les grands projets de revitalisation urbaine et métropolitaine, XIVes entretiens Jacques Cartier*, du 3 au 5 décembre 2001, Lyon, Conseil général du Rhône, pp. 25-33.

Gariépy, M., (sous presse). «Ouverture du marché de l'électricité, apprentissage organisationnel et évaluation environnementale au Québec», dans J.-M. Fourniau, L. Lepage, L. Simard, M. Gariépy et M. Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise en aménagement et en environnement*, Collection «Villes et entreprises», Paris, L'Harmattan, 15 p.

Gaudin, J.-P., (1997), *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, Presses universitaires de France, 127 pages.

Gauthier, M. et L. Lepage, (2005), «La mise en œuvre de la ville viable : un problème d'action publique», dans N. Mathieu et Y. Guermond (dir.), *La ville durable : du politique au scientifique*, Coll. « Indisciplines », Coéd. Cemagref – Cirad – Ifremer – INRA, Paris, INRA Éditions, pp. 101-118.

Gauthier, M., (1998), *Participation du public à l'évaluation environnementale: une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale*, Thèse de doctorat en études urbaines, Montréal, Université du Québec à Montréal, 317 p.

Gauthier, M., (2004), «La médiation environnementale au Québec : portée et limites d'une innovation procédurale», dans B. Castagna, S. Gallais, P. Ricaud et J.-P. Roy (dir.), *La situation délibérative dans le débat public*, Collection Perspectives «Villes et Territoires» No 11, volume 1, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, p. 249-363.

Gauthier, M., (2005a), «La planification des transports et le développement durable à Montréal : quelles procédures de débat public pour quelles solutions intégrées?», *Flux – Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires*, no 60/61, Avril – Septembre, pp. 50-63, «Numéro spécial : Actions publiques à Montréal et à Los Angeles».

Gauthier, M., (2005b), «Gestion intégrée de l'environnement en milieu urbain : vers un renouvellement des pratiques planificatrices?», *Organisations et territoires*, Vol. 14, no 3, pp. 59-67, «Numéro spécial : Aménagement des territoires».

Gauthier, M., (2005c), «La ville, la question urbaine et le développement durable dans la revue Natures Sciences Sociétés : rétrospectives et prospectives», *Natures Sciences et Sociétés*, 12 p.

Gauthier, M., (2006), «Débat public et gestion de l'environnement : bilan de l'expérience québécoise de médiation environnementale», dans Simard *et al* (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise en aménagement et en environnement*, Collection «Villes et entreprises», Paris, L'Harmattan.

Gauthier, M., Trépanier, M-O. et M. Gariépy, (dir.), (à paraître), *Renouveler les pratiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme*, Montréal, Les Presses de l'université de Montréal.

Guay, L., (2005), «Les options de l'aménagement du territoire à la lumière des enjeux environnementaux», *Organisations et territoires*, Vol. 14, no 3, pp. 25-37. «Numéro spécial : Aménagement des territoires».

Guay, L., Doucet L., Bouthillier L., Debailleul G., (dir.), (2004), *Les enjeux et les défis du développement durable : connaître, décider, agir*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 370 pages.

Hamel, P. et C. Tràn (2000), «Courant communicationnel et planification. Les pratiques des urbanistes dans le cadre des comités-conseil d'arrondissement de la Ville de Montréal (1988-1994)», dans D. Gagnon et N. Thivierge (dir.), *Le développement et l'aménagement des régions fragiles à l'ère des mutations globales*, GRIDEQ-GRIR, Université du Québec à Rimouski, p. 39-56.

Hamel, P., (1996), «Crise de la rationalité : le modèle de la planification rationnelle et les rapports entre connaissance et action», dans R. Tessier et J.-G. Vaillancourt (dir.), *La recherche sociale en environnement : nouveaux paradigmes*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 61-74.

Hamel, P., (1997), «Démocratie locale et gouvernabilité : portée et limites des innovations en matière de débat public», dans M. Gariépy et M. Marié (dir.), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Montréal, L'Harmattan, p. 403-423.

Hamel, P., (1999), «La consultation publique et les limites de la participation des citoyens aux affaires urbaines», *Recherches sociographiques*, Vol. XL, No 3, p. 435-466.

Hamel, P., (2000), *Consultation publique et politiques urbaines : matériaux pour une évaluation de la politique de consultation publique élaborée par la Ville de Montréal (1988-1994)*, Rapport de recherche, Institut d'urbanisme, Université de Montréal, 271 pages.

Hamel, P., (2002), « Public Policies, New Challenges and Contemporary Urban Issues: the Role of Montreal's Public Consultation Policy », in C. Andrew (dir.), *Urban Affairs: Is it Back on the Policy Agenda?*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 221-238.

Hamel, P., (2003), « Conclusion : enjeux institutionnels et défis politiques », In C. Gendron et J.-G. Valancourt (dir.), *Développement durable et participation publique. De la contestation aux défis de la gouvernance*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p. 377-392.

Hamel, P., (sous presse), « Participation, consultation publique et enjeux urbains. Le cadre du débat public à Montréal et son évolution », dans J.-M. Fourniau, L. Lepage, L. Simard, M. Gariépy et M. Gauthier (dir.), *Le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise en aménagement et en environnement*, Collection « Villes et entreprises », Paris, L'Harmattan, 15 p.

Hamel, Pierre (1999), « La consultation publique et les limites de la participation des citoyens aux affaires », *Recherches sociographiques*, 3 (40), p.435-466
Jobert, Bruno et Pierre Müller, 1987. *L'État en action : politiques publiques et corporatismes*, Paris : Presses universitaires de France, 242 p.

Healey, P., (1992), « Planning Through Debate. The Communicative Turn in Planning Theory », *Town Planning Review*, Vol. 63, No 2, pp. 143-162.

Healey, P., (1997), *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Vancouver, UBC Press, 333 pages.

ICAM – CERAPS Lille 2 – INRETS, 2006, « Grille de questionnements » in Colloque *L'institution du débat public. État des lieux et perspectives de recherches*, Lille, 14 et 15 septembre 2006, pp. 7-10.

Jepson, E. J., (2001), « Sustainability and planning: diverse concepts and close associations », *Journal of Planning Literature*, Vol. 15, no 4, pp. 499-510.

Jollivet, M., (dir.), (2001), *Le développement durable, de l'utopie au concept*, Paris, Elsevier, 288 pages.

Jouve, B. et P. Booth (dir.), (2004), *Démocraties métropolitaines*, Sainte-Foy (Québec), Les Presses de l'Université du Québec, 335 pages.

Jouve, B., (2003), *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier, 124 pages.

Larrue, C., (2000), *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris, L'Harmattan, 207 pages.

Lascoumes, P. et P. Le Galès, (dir.), (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 370 pages.

Lascoumes, P., (1994), *L'éco-pouvoir : environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 317 p.

Lascoumes, P., (2002), « « Débat public » ou « mise en public d'un débat » ? Éléments d'évaluation de la méthode « Ducsaï », *Les Annales des Mines – Responsabilité et Environnement*, No 26, p. 35-41.

Le Galès, P., (1995), «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue française de science politique*, vol. XLV, p. 57-95.

Lepage, L., Gauthier, M. et P. Champagne, (2003), «Le projet de restauration du fleuve Saint-Laurent : de l'approche technocratique à l'implication des communautés riveraines», *Sociologies Pratiques*, no 7, pp. 65-89. «Numéro spécial : Gérer l'environnement : Le temps de l'action concertée».

Lindblom, Charles (1965) *The intelligence of Democracy*, New York, The Free Press, 332 p.

Marsan, Jean-Claude (2008). « Projet Griffintown: Montréal mérite mieux », *La Presse*, mercredi 06 février

Louvet, N. (2005) Les conditions d'une concertation productive dans l'action publique locale : Le cas des Plans de déplacements urbains, Thèse de l'ENPC, Paris, LATTs.

MAMR (2007), *La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Diagnostic de l'application de la loi*, Fiche de veille, Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires municipales et Régions, 25 p.

Marsden, F., Smolders, J. et S. Tomich, (2003), *Pratiques pour des collectivités durables*, Ottawa, Société canadienne d'hypothèques et de logement, 202 pages.

Mathieu, N. et Y. Guermond, (dir.), (2005), *La ville durable : du politique au scientifique*, Coll. « Indisciplines », Coéd. Cemagref – Cirad – Ifremer – INRA, Paris, INRA Éditions.

Meadowcroft, J., (2004), «Deliberative democracy», dans R. F. Durant, D. J. Fiorino et R. O'Leary (dir.), *Environmental governance reconsidered: challenges, choices and opportunities*, Cambridge, MIT press, p. 183-217.

Mermet, L., Dubien, I., Emerit, A. et Y. Laurans, (2004), «Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement», *Politiques et Management Public*, Vol. 22, no 1, p. 1-22.

Morin, R. et A. Latendresse, (2001), «De l'information au partenariat dans les quartiers et arrondissements de Montréal : une contribution à la démocratie participative?», *Géocarrefour*, vol. 76, no 3, p. 181-190.

Négrier Emmanuel, 2005, *La question métropolitaine, les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, PUG

Novarina, G. (2006) « *L'évaluation du PDU de Bordeaux, Principes d'une bonne gouvernance* », Communication, Séminaire PREDIT, Groupe opérationnel 3, DRAST, Juin 2006.

Offner, J.-M. (2006), *Les plans de déplacements urbains*, Paris, La Documentation française.

Piechaczyk Xavier, 1998 (juin), « Les enquêtes publiques et leurs commissaires en quête de légitimité », *Metropolis*, n°106-107.

Pierson Paul, juin 2000, « Increasing returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, Vol. 94, n°2

Proulx, Marc-Urbain (1996) « Trois décennies de planification régionale ». In *Le phénomène régional au Québec*, sous la direction de Marc-Urbain Proulx, (p.269-290), Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 317 p.

Quesnel, L., (2000), *La consultation des citoyens comme outil de la démocratie locale*, Toronto (Ontario), Les presses de CIRUR, 114 pages.

Quivy, R. et L. Van Campenhoudt, (1995), *Manuel de recherche en sciences sociales (2^e éd. rev. et augm.)*, Paris, Dunod, 287 pages.

Revel, Martine, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard-Dubreuil et Rémy Lefebvre, *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.

Rui, S., (2004), *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 264 pages.

Scherrer, F., (2007), « Les dynamiques institutionnelles face au défi métropolitain », in Motte, A. (dir.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Economica/Anthropos.

Scherrer, F., (à paraître), « Planification métropolitaine et débat public urbain en France : une rencontre difficile dans l'empilement des procédures », dans Gauthier *et al*, *Op. Cit.*

Simard, L. Lepage, L., Fourniau, J.-M., Gariépy, M. et M. Gauthier, (dirs.), (2006), *Le débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Collection « Villes et entreprises », Paris, L'Harmattan, 315 pages.

Sénécal, G. et P. J. Hamel, (2001), « Ville compacte et qualité de vie : discussions autour de l'approche canadienne des indicateurs de durabilité », *The Canadian Geographer / Le Géographe canadien*, Vol. 45, no 2, p. 306-318.

Sénécal, G., (1996), «Champs urbains et développement durable : les approches canadiennes de la ville écologique», *Natures Sciences Sociétés*, vol. 4, no. 1, p. 61-74.

Sénécal, G., Reyburn, S. et C. Poistras, (2005), «Métropole et développement durable : regard sur la programmation des villes canadiennes», dans N. Mathieu et Y. Guermond, (dir.), *La ville durable : du politique au scientifique*, Coll. « Indisciplines », Coéd. Cemagref – Cirad – Ifremer – INRA, Paris, INRA Éditions, pp. 71-90.

Shields, Alexandre (2008). « Grands projets : la consultation devrait être confiée à un tiers indépendant », *Le Devoir*, mardi 13 mai.

Simard Louis, « L'apprentissage comme ressource dans la conduite des projets : quels effets sur le débat public? », in *Le débat public en apprentissage, aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Simard et al. (dir.), L'Harmattan

Theys, J., (2000), «Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire ? Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments», dans S. Wachter *et al.*, (dir.), *Repenser le territoire : un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigue, DATAR/Éditions de l'Aube, p. 225-284.

Theys, J., (2001), «À la recherche du développement durable : un détour par les indicateurs», dans M. Jollivet (dir.), *Le développement durable, de l'utopie au concept*, Paris, Elsevier, p. 269-279.

Theys, J., (2003), «La gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement», *Développement Durable et Territoires – Dossier 2 «Gouvernance locale et développement durable»*, www.revue-ddt.org

Torres, E., (2005), «La ville durable : quelques enjeux théoriques et pratiques», dans Nicole Mathieu et Yves Guermond (dir.), *La ville durable : du politique au scientifique*, Coll. « Indisciplines », Coéd. Cemagref – Cirad – Ifremer – INRA, Paris, INRA Éditions, pp. 57-70.

Toussaint J.-Y., Zepf M., Zimmermann M., (2004) « La concertation dans le projet d'aménagement. Le cas d'un projet d'espace public à Villeurbanne dans l'agglomération lyonnaise », in Jouve B., Booth P., *La concertation dans les politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*, Presses de l'Université du Québec, collection Géographie contemporaine, Montréal.

Vareilles S., (2006), *Les dispositifs de concertation dans les projets urbains. Le cas des espaces publics de Lyon*, Thèse de doctorat, INSA Lyon, novembre 2006

Ville de Montréal. (2002). *Compte rendu du sommet de Montréal 5 et 6 juin 2002*, 59 p.

———. (2004a) *Plan d'urbanisme de Montréal. Version préliminaire*. Ville de Montréal, avril 2004, 271 pages + annexes.

———. (2005) « Le défi de la participation, Politique de consultation et de participation publiques de la Ville de Montréal ». In Montréal. La mairie. *Site de la Ville de Montréal*. (mars 2005), 5 p. [En ligne]. <http://ville.montreal.qc.ca>

———. (2008) « "Griffintown: une consultation publique exemplaire menée par l'arrondissement du Sud-Ouest" - Alan DeSousa », communiqué émis le 22 mars.

Wachter, S. *et al*, (dir.), (2000), *Repenser le territoire. Un dictionnaire critique*, La Tour d'Aigue, DATAR/Éditions de l'Aube, 287 pages.

Wachter, S. *et al*, (dir.), (2002), *L'aménagement en 50 tendances*, La Tour d'Aigue, DATAR/Éditions de l'Aube, 218 pages.

ANNEXE A

DEVELOPPEMENT DURABLE, DEBAT PUBLIC ET PDU A GRENOBLE

TABLE DES MATIERES

TABLE DES TABLEAUX ET FIGURES.....	90
INTRODUCTION	91
1. LES DETERMINANTS DU DEBAT PUBLIC EN MATIERE DE GESTION DES TRANSPORTS ET DES DEPLACEMENTS URBAINS A GRENOBLE	97
1.1. Le contexte légal du débat public dans le cadre des PDU : pas d'obligation légale mais des pratiques locales largement développées.....	97
1.2. L'articulation entre débat public et politiques urbaines à Grenoble : une culture participative diffuse, réactivée dans les années 1990-2000 autour des transports et des déplacements.....	99
1.2.1. La politique Dubedout à partir de 1965 : réformer les pratiques décisionnelles gestionnaires et rapprocher la décision municipale du pouvoir citoyen	99
1.2.2. De Poma 2000 au projet de tramway : diversification des institutions publiques, de l'expertise et instauration du débat public dans le champ des transports à Grenoble	101
1.3. Controverses, débats et expertise à l'origine du PDU I de Grenoble (1993- 1998)	104
1.3.1. La publication en 1993 du Dossier de Voirie d'Agglomération (DVA) par l'Etat : un facteur déclencheur du débat public	104
1.3.2. Historique de l'institutionnalisation du débat public entre 1995 et 2006	106
1.4. Les déterminants politiques et sociétaux grenoblois du débat public dans le cadre de la production du PDU I.....	109
2. LE DEBAT PUBLIC A TRAVERS LES GROUPES THEMATIQUES DE TRAVAIL DU PDU.....	111
2.1. Le débat public en 1998 et en 2006 : stabilité dans les origines, l'organisation et le fonctionnement	111
2.1.1. Dispositif décisionnel non prévu par la loi : à l'initiative du maître d'ouvrage	111
2.1.2. Origines du dispositif – Genèse	112
2.1.3. Objectifs assignés au débat public par les acteurs publics maîtres d'ouvrage :	113
2.1.4. Coordination de la démarche de production du PDU et du débat public...	113
2.1.5. Thématiques et Composition des groupes :	115
2.1.6. Fonctionnement interne des GTT :	116
2.2. Evolution du débat public entre 1998 et 2006.....	117
2.2.1. Les participants au GTT: de l'ouverture limitée à la polarisation techniciste des GTT	118

2.2.1.1.	Participants en 1998.....	118
2.2.1.2.	Composition des groupes en 1998.....	121
2.2.1.3.	Participants en 2006.....	125
2.2.1.4.	Composition des groupes en 2006 : commentaires.....	129
2.3.	L'élaboration du PDU II : pérennisation ou affaiblissement du débat public?.....	131
2.3.1.	Rappel du contexte et des enjeux d'élaboration du second PDU	131
2.3.2.	La thèse de l'affaiblissement du débat public en 2006.....	132
2.3.2.1.	Réactiver le modèle de 1998 : en apparence.....	132
2.3.2.2.	Caractéristiques de l'affaiblissement du débat public	132
2.3.2.3.	Les déterminants de l'affaiblissement	133
2.3.3.	Conclusion/transition	134
2.3.3.1.	Paradoxes ou ambiguïtés de l'affaiblissement :.....	134
2.3.3.2.	1ers constats.....	135
2.3.3.3.	2e constat	135
3.	L'ARTICULATION ENTRE CONTENU DU PDU ET DEBAT PUBLIC	137
3.1.	Contribution du débat public au PDU I : des apports substantiels pour la connaissance des mobilités quotidiennes à l'apprentissage collectif institutionnel.....	138
3.2.	Apports du débat public au PDU II : des enjeux territoriaux aux enjeux orphelins émergents	139
3.2.1.	Les enjeux « imposés » par la loi.....	139
3.2.2.	Les enjeux territoriaux portés par les techniciens.....	140
3.2.3.	Un enjeu orphelin.....	141
	ANNEXE 1	143
	BIBLIOGRAPHIE.....	144

TABLE DES TABLEAUX ET FIGURES

Tableau 3 : Les missions de la communauté d'agglomération de Grenoble	94
Tableau 4: Les GTT en 1998 et en 2006.....	115
Tableau 5 : Composition des GTT en 1998	118
Tableau 6 : Participation des associations aux GTT en 1998	123
Tableau 7 : nombre de séances et de comptes-rendus (CR) par GTT en 2006.....	126
Tableau 8 : Nombre de participants à chaque séance des GTT	127
Tableau 9 : Participants aux GTT en 2006	128
Tableau 10 : Présentation des différents groupes thématiques	137
Figure 1: le nouveau dispositif de planification territoriale locale	93
Figure 2: Le schéma suivant illustre, dans le document du PDU I et II, la démarche de production de la planification.	114

INTRODUCTION

Cette monographie porte sur les expériences de débat public menées dans le cadre de l'élaboration d'une planification particulière, celle des déplacements urbains à l'échelle de l'intercommunalité urbaine grenobloise. Depuis la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs (LOTI, 1982), organisant la décentralisation des compétences en matière de transport et leur répartition entre les différents échelons de gouvernements (centraux, régionaux, départementaux et communaux ou intercommunaux) et la Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie (LAURE, 1996), les acteurs publics à l'échelle des intercommunalités urbaines ont à leur disposition un cadre de planification pour l'organisation des transports urbains et la gestion des questions de mobilité via les Plans de Déplacements Urbains (PDU). Ces documents sont obligatoires pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants depuis 1996. Leur rôle est par ailleurs réaffirmé par la loi Solidarité et renouvellement urbain (Loi SRU, 2000) qui refond le système de planification territorial français.

Les plans de déplacements urbains (PDU) sont des planifications particulières, à la fois *intersectorielles* (orientant le développement de différents réseaux de transports présents sur un territoire donné et dont la gestion relève de diverses autorités publiques de niveaux régional, départemental, intercommunal et communal), *territoriales* (s'appliquant sur un territoire compris dans le périmètre des transports urbains, soit le territoire de compétence de l'intercommunalité urbaine) et *stratégique* (orientant l'action collective sur dix ans). Le processus d'élaboration présidant à sa production relève de modalités de concertation entre acteurs diversifiés et le cas échéant, selon les lieux et la volonté des acteurs locaux, de procédures de débat public associant à l'élaboration du projet de PDU des acteurs diversifiés, publics, privés, civils, alors même que ce type de procédure n'est pas obligatoire du point de vue légal.

Le contenu des Plans de déplacements urbains, qui relève d'une production territorialisée, d'enjeux et de ressources proprement locales, se voit en partie orienté par différentes lois qui imposent aux acteurs locaux un certain nombre d'objectifs. Ainsi la loi fondatrice, la LAURE de 1996, fixe-t-elle 6 objectifs obligatoires à poursuivre :

- La diminution du trafic automobile
- Le développement des Transports en commun (TC) et des moyens de déplacement économes et les moins polluant (vélo et marche)
- L'aménagement et exploitation du réseau principal de voirie pour rendre plus efficace son usage
- L'organisation du stationnement
- Le transport et la livraison des marchandises afin de diminuer les impacts sur la circulation et l'environnement
- L'encouragement des entreprises et des collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par les TC ou le covoiturage

De nouveaux enjeux et objectifs complètent désormais les obligations des acteurs locaux, au cours des années 2000, imposés notamment par les Lois SRU (2000), puis HRU (2003) et enfin, en 2005, la loi sur légalité des chances ou encore par les textes réglementaires relatifs à l'impact environnemental des planifications territoriales.

Dans le cas de l'agglomération de Grenoble, un premier PDU a vu le jour en 1987. La décentralisation et la loi LOTI (1982) offraient en effet la possibilité aux agglomérations qui le souhaitaient de produire un tel document. Quelques-unes avaient alors tenté l'aventure, sous l'impulsion de l'Etat. Grenoble faisait partie des 6 expériences pilotes lancées à partir de 1983 (Lefèvre et Offner, 1990), avant que les crédits de l'état en appui aux études préfigurant ces documents ne disparaissent à partir de 1986 et que les expériences ne se tarissent définitivement. La loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie en 1996 (LAURE) relance cette planification de façon autoritaire, en imposant aux agglomérations d'une certaine taille la production de ce document (plus de 100 000 habitants). Concernant Grenoble, l'objet de notre étude de cas concerne uniquement les PDU *nouvelle génération* en quelque sorte, à savoir ceux issus du contexte local et légal des années 1990. Ainsi pour simplifier notre propos, le PDU approuvé en 2000 est nommé PDU I et celui approuvé en 2008 PDU II.

Le contexte local grenoblois des années 1990 renvoie à la montée en puissance de controverses portant sur le dossier public des transports et des déplacements à l'échelle de la région urbaine grenobloise. Tandis que le contexte légal de la fin des années 1990 est celui d'un véritable renouvellement des institutions et des pratiques planificatrices pour l'ensemble des territoires urbains en France. En effet, plusieurs lois obligent les acteurs locaux à refondre les dispositifs politico-administratifs ainsi que les outils de planification à leur disposition.

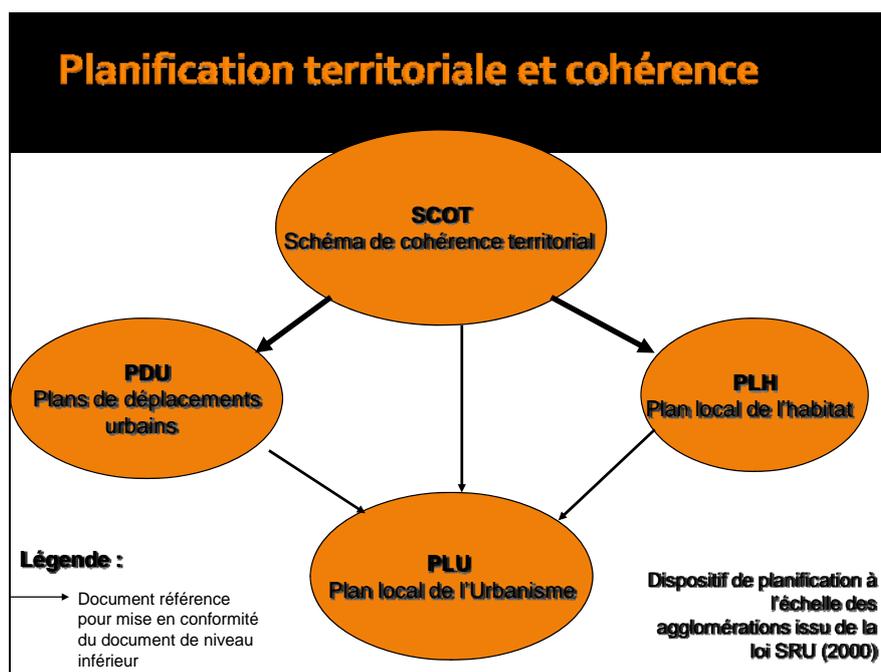
La loi Chevènement de 1999 portant sur la simplification du dispositif de coopération intercommunal propose aux communes désormais trois formules possibles d'intercommunalités :

- la communauté urbaine pour les agglomérations de plus de 500 000 habitants ;
- la communauté d'agglomération pour celles de plus de 50 000 habitants ;
- et enfin la communauté de communes pour les autres.

Les deux premières intercommunalités ont la gestion des transports urbains comme compétence obligatoire ; elles sont donc autorités organisatrices des transports (AOT) sur leur territoire (le périmètre des transports urbains ou PTU délimite ce territoire). En 2000, l'agglomération de Grenoble opte pour la formule de la communauté d'agglomération.

La loi SRU de 2000 rénove quant à elle le dispositif de planification territoriale à dispositions des acteurs publics locaux en refondant le contenu, les échelles et les rapports entre les différents outils à disposition. Le dispositif hérité de la loi d'orientation foncière de 1967 (LOF) laisse place à un nouveau schéma de planification (représenté ci-dessous). Parmi les nouveaux documents à produire, le dispositif positionne le Plan de déplacements urbains, obligatoires pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants, en imposant sa mise en cohérence avec les documents de planification à l'échelle des régions urbaines (les Schémas de cohérence territoriale ou SCOT) et à l'échelle communale (les Plans locaux d'urbanisme ou PLU).

Figure 1: le nouveau dispositif de planification territoriale locale



Dans ce contexte, l'agglomération grenobloise fait donc peau neuve tout d'abord du point de vue institutionnel, en créant une communauté d'agglomération, qui succède à une communauté de communes datant de 1994 et conserve son nom de Grenoble-Alpes-Métropole (trivialement appelée « La Métro »). La Métro regroupe aujourd'hui 26 communes et presque 400 000 habitants. Les compétences de l'intercommunalité nouvellement formée portent sur diverses missions présentées dans le tableau ci-dessous, tiré des statuts de la communauté d'agglomération).

Parmi ses compétences certaines sont obligatoires : le développement économique; l'aménagement de l'espace ; l'habitat ; la politique de la ville; les *transports urbains* ; la taxe professionnelle unique. Ce qui relève de la gestion de la voirie, du stationnement, de l'environnement ou des équipements est considéré comme facultatif ; l'intercommunalité pouvant s'en saisir après acception et vote des communes membres.

Tableau 3 : Les missions de la communauté d'agglomération de Grenoble

Missions	Contenus
<p>Renforcement de l'économie locale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Accompagnement des filières d'activités. • Aides à la création d'entreprises de petite taille et Aide au développement universitaire et scientifique • Valorisation de la recherche et des transferts de technologies, mise en place d'incubateurs et de pépinières d'entreprises de haute technologie favorisant l'essaimage de la recherche et la création d'entreprises innovantes. • Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité intercommunales, à vocation industrielle, tertiaire ou artisanale. • Requalification et mise en valeur de zones d'activité existantes. • Réseau de télécommunications à haut débit • Action en faveur de l'emploi et Accompagnement de l'initiative économique solidaire.
<p>Protection de l'environnement</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Assainissement : gestion et entretien des réseaux communaux de collecte des eaux usées, gestion du collecteur intercommunal et de la station d'épuration d'Aquapole. • Déchets ménagers : collecte, traitement et valorisation des déchets des ménages (centre de tri et d'incinération Athanor et centre de compostage de Murianette), sensibilisation des habitants au tri sélectif des ordures ménagères. • Maîtrise de l'énergie et lutte contre les changements climatiques. • Contrôle de la qualité de l'air par l'ASCOPARG. • Elaboration de carte d'exposition au bruit à l'échelle de l'agglomération et d'un plan de lutte contre les nuisances sonores. • Développement de la connaissance sur les risques naturels. • Maintien des espaces agricoles ouverts de coteaux • Education à l'environnement.
<p>Organisation des déplacements</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion des modes de déplacements alternatifs à la voiture (cycles, piétons, transports collectifs). • Conduite d'une politique de sécurité des déplacements d'agglomération. • Aménagements de voiries, actions de sensibilisation... • Mise en œuvre du projet « GMCD » (Gestion Multimodale Centralisée des Déplacements). • Amélioration du fonctionnement des voies rapides urbaines. • Réalisation de protections phoniques, réaménagement d'échangeurs • Contribution financière au Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC) pour l'aménagement et la gestion du réseau bus et tramway de l'agglomération grenobloise
<p>Amélioration de la vie quotidienne</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aménagement de l'espace (gestion d'un patrimoine de 40 hectares). • Réalisation et gestion de grands équipements à vocation sportive et de loisirs, aménagement et entretien des principales zones vertes de l'agglomération. <p>Missions de service public : services funéraires intercommunaux, sécurité-incendie, protection contre la divagation des animaux, collecte des eaux pluviales.</p>

Politique de la ville	<ul style="list-style-type: none"> • Accès aux droits essentiels : logement, santé, emploi, éducation et formation, culture, services publics. • Insertion économique et création d'emplois. • Sécurité et prévention de la délinquance. • Renouvellement urbain (rénovation du bâti, organisation des espaces publics) • Participation des habitants aux projets urbains.
Programme local de l'habitat	<ul style="list-style-type: none"> • Produire plus, mieux et pour tous. • Requalifier le parc existant • Construire des solutions pour des publics spécifiques.

Les acteurs locaux se lancent également dans le renouvellement des documents de planification au cours des années 1990-2000. Un 1^{er} PDU est approuvé en 99 pour une période de 10 ans (2000-2010). En 2005, alors qu'il fait l'objet d'une procédure de révision à mi-parcours, obligatoire et ouvrant le cas échéant à révision, la cour d'appel administrative de Lyon annule le PDU en question pour vice de forme du document. Cette annulation oblige les acteurs en charge de cette planification à produire un nouveau document, à la suite d'un recours déposé quelques années auparavant. Dans ces deux procédures, le débat public a occupé une place particulière, alors même que la loi ne prévoit aucune réelle obligation pour les maîtres d'ouvrage.

Si les procédures de débat public dans le cadre de la production d'un PDU ne s'imposent pas aux pouvoirs publics maîtres d'ouvrage de cette planification, l'analyse du cas grenoblois souligne cependant l'importance du dispositif participatif mis en place lors de la production du PDU I en 1998 et sa pérennisation, du moins en apparence, lors de l'élaboration du PDU II en 2006. Le débat public lors de l'élaboration de ces deux PDU, en prenant la forme de groupes de travail thématique (GTT), se présente en fait comme le résultat d'une histoire et d'une culture locale particulière mais relève également d'enjeu de transports et de déplacement locaux.

Cette étude de cas relève deux éléments de contexte primordiaux pour évaluer le rôle du débat public dans la construction du PDU de Grenoble. Premièrement, si l'étude de cas se focalise sur les modalités et les effets des Groupes de travail thématique ayant présidé à l'élaboration du projet de PDU, elle prend également appui sur une histoire complexe relatant l'émergence et la prise en compte des enjeux de transports et de déplacement dans la région urbaine de Grenoble ainsi que le rôle joué par une diversité d'acteurs civils et institutionnels. Deuxièmement, elle étudie précisément la production des deux PDU, celui de 2000 et celui de 2008, afin de saisir l'effet de l'institutionnalisation du débat public sur la pragmatique du débat public et l'influence de ce dernier sur la planification en question.

Plan de la monographie

L'analyse de ces modalités de débat public « volontaire », instauré par les maîtres d'ouvrage du PDU, portera sur l'institutionnalisation, les modalités d'organisation et de fonctionnement ainsi que sur la portée de ces dispositifs locaux. A travers cette étude de cas, nous nous interrogeons sur l'origine et les référents sous-tendant de telles pratiques, en dehors de toute injonction légale, ainsi que sur l'articulation entre le débat et le projet au cœur du PDU. Nous relèverons (Partie I) que ces procédures s'inscrivent dans une histoire politique locale, jalonnée par diverses expériences de

participation relatives à l'élaboration des politiques urbaines. A ce titre, l'analyse révèle une culture locale « favorable » aux pratiques de participation, d'une part. D'autre part, nous montrerons que le débat public vise à intégrer des mobilisations et des expertises locales issues de la société civile grenobloise, dans un contexte de controverses récurrentes, autour des problématiques de transports et de déplacements. Dans une deuxième partie (II), nous présenterons les modalités d'institutionnalisation du débat public lors du PDU I et PDU II. Nous les comparons afin d'évaluer la pérennité des pratiques instaurées lors du 1^{er} PDU, avant d'analyser l'articulation entre débat public et le projet alimentant le PDU (Partie III). Nous tenterons ainsi de saisir la portée ou l'influence du débat public sur les choix opérés *in fine* par les acteurs publics.

1. LES DETERMINANTS DU DEBAT PUBLIC EN MATIERE DE GESTION DES TRANSPORTS ET DES DEPLACEMENTS URBAINS A GRENOBLE

L'institutionnalisation du débat public à Grenoble, à travers la naissance des controverses et de la diversification de l'expertise locale dans le champ public des transports et des déplacements.

L'instauration de pratiques de débat public dans le cadre de l'élaboration du PDU I puis du PDU II de Grenoble ne s'explique pas par les injonctions légales puisque (1) le débat public n'est pas un élément obligatoire de l'élaboration des PDU. A Grenoble pourtant, les pratiques sont relativement développées et récurrentes. Leurs fondements sont à chercher dans une histoire sociopolitique locale retraçant (2) les pratiques participatives qui ont régulièrement traversé les processus décisionnels à l'origine des politiques urbaines locales depuis 40 ans, notamment à l'occasion de controverses portant sur des projets locaux de transports.

Au cours des années 1990, (3) les controverses en matière de transports et déplacements sont ravivées à l'occasion de la publication du Dossier de Voirie d'agglomération (DVA), présenté par l'Etat et qui ouvre une période de débats, de mobilisation d'expertises diversifiées et contradictoires qui présideront directement à la production du PDU I. Cette analyse nous permet (4) de définir précisément les déterminants politiques et sociétaux du débat public dans le cadre de la production du Plan de déplacements urbains de 2000.

1.1. LE CONTEXTE LEGAL DU DEBAT PUBLIC DANS LE CADRE DES PDU : PAS D'OBLIGATION LEGALE MAIS DES PRATIQUES LOCALES LARGEMENT DEVELOPPEES

Au niveau local, en France, les innovations législatives des dernières années ont véritablement entamé un processus d'institutionnalisation du débat public dans la gouvernance locale, soit par la mise en place de *dispositifs délibératifs obligatoires* dans certaines agglomérations (la loi ATR de 1992 sur les Commissions consultatives ; la Loi Voynet pour l'Aménagement du Territoire et le développement Durable de 1999 à propos des Conseil de Développement ; la Loi Vaillant sur la Démocratie de proximité du 27 février 2002 à propos des Conseils de Quartiers), soit par la mise en œuvre de *procédures référendaires locales* (Loi ATR de 1992 ; la loi LOADT de 1995, Loi organique relative au référendum local de 2003). Dans le champ de l'aménagement urbain, la *concertation d'aménagement* est instituée en 1985 (concertation préalable des ZAC) et élargie (dans le champ de l'action urbaine relevant de la Politique de la Ville) par la Loi Besson d'Orientation sur la Ville de 1991. Enfin, elle est étendue aux documents de planification urbaine (SCOT et PLU) par la Loi SRU de 2000, disposition confirmée par la loi Urbanisme et Habitat de 2003. A côté de ces dispositifs réglementaires prévus par la loi, les agglomérations ont parfois accompagné, ou devancé, ces innovations en créant des *dispositifs ad hoc* afin d'alimenter la prise de décision dans certains domaines d'action.

Dans ce contexte récent de généralisation des pratiques de concertation et de leur intégration aux processus de planification urbaine, le PDU fait quelque peu exception. En effet, il n'est pas soumis à la même contrainte que les SCOT et les PLU. Dans le processus d'élaboration des PDU, et en dehors de l'Enquête Publique, il n'existe qu'un moment d'ouverture *obligatoire* du système décisionnel aux acteurs de la société civile et précisément aux associations locales. La loi prévoit en effet de consulter, mais uniquement à *leur demande*, les associations qui le souhaitent avant l'adoption définitive du projet de PDU par la collectivité en charge de cette élaboration (CERTU, 2003). Cependant, les études de cas ont démontré que cette ouverture, *a minima*, n'empêchait nullement des ouvertures plus larges des systèmes d'élaboration et de production des PDU en direction des citoyens, des usagers et des associations locales ou encore des experts extérieurs aux agglomérations. Ainsi, le débat public est-il faiblement institutionnalisé par la loi, cependant les pratiques publiques locales l'ont souvent réifié dans des processus décisionnels innovants, comme à Grenoble par exemple. Relevons que le CERTU propose, après la promulgation de la loi LAURE, un Guide d'élaboration du PDU à destination des collectivités locales. Cette méthodologie développée par les services de l'état en appui aux acteurs locaux alimente les pratiques locales, du moins en théorie. L'influence réelle du guide est difficile à évaluer dans le cas précis de Grenoble. Les acteurs locaux interrogés sur cette question relèvent effectivement l'existence et la diffusion du guide dans leurs services, mais ne semblent pas y attacher une si grande importance. Notons que dans l'ouvrage, la participation des citoyens, des usagers ou des habitants sont « recommandés ». En revanche, aucune modalité précise ni outil à mobiliser pour rendre effective cette participation ne sont indiqués.

Certains auteurs relèvent que les innovations en matière de participation intégrée aux processus de production des politiques de transport et de déplacements ont finalement peu d'influence sur le contenu des documents et des actions (Gauthier, 2005) ou une portée très variable selon les expériences (Guilbot, 2004 ; Frère, 2005). Quand ces apports existent, ils peuvent être de nature « substantielle » et alimenter le projet de PDU, soit grâce à l'émergence de nouvelles thématiques d'action, soit par la pondération d'enjeux préalablement identifiés (Louvet, 2004 et 2005).

Les deux PDU de l'agglomération grenobloise (2000 et 2008) ont fait, tour à tour, l'objet d'une production largement *concertée* dans laquelle divers acteurs locaux (publics, privés et civils) ont joué un rôle important et dans laquelle la population a été sollicitée à plusieurs reprises. Les projets constitutifs des PDU I (2000-2010) et II (2008-2012) ont notamment été nourris des travaux de plusieurs groupes de travail thématique, constitués d'élus, de techniciens et de représentants d'associations locales, mais aussi du monde économique. Cette forme de débat public se positionne en amont du processus d'élaboration du document et selon des modalités qui intègrent assez fortement les réflexions produites par ces groupes aux réflexions des élus et des techniciens sous-tendant le projet.

1.2. L'ARTICULATION ENTRE DEBAT PUBLIC ET POLITIQUES URBAINES A GRENOBLE : UNE CULTURE PARTICIPATIVE DIFFUSE, REACTIVEE DANS LES ANNEES 1990-2000 AUTOUR DES TRANSPORTS ET DES DEPLACEMENTS

La participation locale des habitants ou des citoyens aux affaires municipales prend des formes diversifiées dans l'histoire récente grenobloise, que ce soit à l'échelle des différentes communes qui composent l'agglomération qu'à l'échelle de l'intercommunalité. Nous rappellerons, dans cette partie, qu'il existe une tradition voire une culture du débat public et de la concertation en aménagement et urbanisme à Grenoble, dont les racines premières sont anciennes, et remontent certainement aux années 1920 avec la création des premières Unions de quartiers, mais dont les formes institutionnelles datent des années 1960. En effet, les mandats municipaux assumés par Hubert Dubedout et son équipe, à partir de 1965, marquent l'avènement de pratiques politiques locales renouvelées, dans lesquelles la participation des citoyens occupe une place centrale. Ces pratiques n'ont pas toutes perduré, mais elles ont clairement inscrit l'agglomération grenobloise dans le palmarès des villes « participatives ».

La culture de la participation s'est développée à partir des années 1960 dans divers secteurs d'intervention publique et perdure aujourd'hui, mais sur un mode renouvelé que ce soit sous l'influence des réformes législatives ou sous l'effet de choix politiques locaux. Mais si cette diffusion de pratiques décisionnelles participatives s'appuie en grande partie sur la loi et relève également de choix politiques, ces déterminants relèvent également d'autres registres. En effet, la nature de certains enjeux d'aménagement, la composition et les réactions de la société civile par exemple, sont également à l'origine de la mise en place de processus décisionnels participatifs, notamment dans le champ des transports et des déplacements.

Dans ce champ précis, nous avons effectivement repéré, au fil des dernières décennies, l'émergence des pratiques décisionnelles locales de type participatif, qui à terme alimenteront le PDU, à travers l'instauration des groupes thématiques. Ce regard historique éclaire la question de la formation dans le temps long, d'une part, de l'expertise locale dans un champ d'action donné (ici les transports et les déplacements) et, d'autre part, de modalités concertées et participatives de prise de décision ou d'élaboration de la planification locale. L'institutionnalisation du débat public dans les pratiques locales s'explique à travers ce temps long.

1.2.1. LA POLITIQUE DUBEDOUT A PARTIR DE 1965 : REFORMER LES PRATIQUES DECISIONNELLES GESTIONNAIRES ET RAPPROCHER LA DECISION MUNICIPALE DU POUVOIR CITOYEN

Quand H. Dubedout arrive au pouvoir en 1965, il apporte avec lui un projet politique novateur qui ouvre une ère d'expérimentation puis d'institutionnalisation de formes de participation des citoyens aux affaires municipales. En effet, un des objectifs du programme politique du Groupe d'Action Municipal concerne les modalités de

gestion et d'administration locales qui doivent permettre d'associer plus directement les administrés et notamment les « *corps intermédiaires* » (Bollé, 1998).

Plusieurs mesures sont prises. L'une des toutes premières, et symboliquement peut être une des plus importantes, est la création du syndicat des usagers de l'eau, à une époque où les habitations souffrent encore de mauvaises conditions d'approvisionnement (D'Arcy, 1998). Parmi les réformes d'ampleur, deux autres visent à donner la parole et à écouter les citoyens, représentés notamment par des groupements ou associations, à l'échelle des quartiers (« *unité d'expression des citoyens* » rappelle F. D'Arcy en 1998), mais aussi au côté du pouvoir exécutif municipal. Pour cela, la nouvelle équipe municipale s'appuie tout d'abord sur les Unions de Quartiers et leur regroupement. Elle crée également des Commissions extra municipales.

Les Unions de quartiers sont créées dans les années 1920 à Grenoble, avec pour mission principale la préservation et la mise en valeur des quartiers. Dans les années 1960, elles sont regroupées, pour certaines d'entre elles, en un Comité de Liaisons des Unions de Quartiers (CLUQ). Ces groupements deviennent alors les interlocuteurs de la municipalité qui souhaitent leur avis et leur soutien en faveur d'une politique de développement des équipements socioculturels dans les différents quartiers de Grenoble. Une nouvelle organisation administrative viendra structurer puis institutionnaliser cette volonté de consultation, tout comme l'encouragement par la municipalité à créer de nouvelles Unions de quartiers (Pouyet, 1988).

En soutien à cette forme de consultation, les commissions extra municipales regroupent des élus, des individus issus de la société civile, des représentants d'association et restent ouvertes à toute personne intéressée. Plusieurs instances consultatives de ce type seront créées autour de thèmes « d'actualité » concernant les nouveaux chantiers de l'équipe municipale en place (la culture, les finances, etc.). Cette forme plus fortement institutionnalisée sera priorisée par l'équipe Carignon prenant la succession de celle de Dubedout en 1983. Cependant, il semble qu'elles soient restées des coquilles vides (Pouyet, 1988).

Après 1977, date de nouvelles élections municipales, la participation citoyenne fait l'objet d'une sorte de consensus trans-partisan, en France, si bien que les expériences se multiplient. L'autogestion est notamment au centre des idées dominantes en la matière au niveau local, à Grenoble et dans de nombreuses autres villes. L'autogestion reconnaît par principe la constitution de *pouvoir de quartier* qui donnera lieu, à Grenoble, à des formes de décentralisation puis de déconcentration de services techniques et de gestion au tournant des années 1980 (Pouyet, 1988). À côté des pratiques institutionnalisées, l'équipe municipale développe également des modalités ponctuelles de participation à l'occasion notamment de projet d'aménagement. Les *ateliers d'urbanisme* par exemple naissent à cette époque.

La question des transports et des déplacements urbains se retrouve progressivement au cœur des réflexions locales, notamment par le biais de ces nouveaux dispositifs institutionnels. Au cours du deuxième mandat de H. Dubedout notamment, les transports grenoblois font l'objet de débats publics puis de politiques locales. Ces actions sont largement alimentées par des études techniques, notamment produites par l'agence d'urbanisme de Grenoble, mais également par l'expertise d'associations

locales très actives dans les instances de débat public mais qui produit une véritable contre-expertise technique.

1.2.2. DE POMA 2000 AU PROJET DE TRAMWAY : DIVERSIFICATION DES INSTITUTIONS PUBLIQUES, DE L'EXPERTISE ET INSTAURATION DU DEBAT PUBLIC DANS LE CHAMP DES TRANSPORTS A GRENOBLE

Durant les années 1960 et le début des années 1970, les transports publics et collectifs urbains connaissent, en France, une certaine désaffection de la fréquentation, qui bénéficie principalement à l'automobile, et font, de moins en moins, l'objet d'investissements ou de politiques publiques, l'attention des acteurs locaux portant principalement sur le développement des infrastructures routières et des espaces dédiés à l'automobile. Les décennies 1970 puis 1980 seront, de ce point de vue, une période de renouveau de l'intérêt public pour les transports collectifs en milieu urbain, sous l'influence de divers facteurs : la crise énergétique, le développement progressif et constant de la congestion routière en ville, des manifestations de mécontentement d'usagers des TC, etc. (Lefèvre, Offner 1990). Cette période est d'autant plus importante pour l'étude de cas grenobloise, car elle voit naître plusieurs institutions de régulation des transports et déplacements à l'échelle de l'agglomération (notamment le SMTC et la SEMITAG), ainsi qu'une association locale « experte » dans ce domaine et qui sera désormais très présente, « incontournable », dans les débats publics organisés dans ce champ (l'ADTC).

A Grenoble à partir des années 1970, comme dans la plupart des grandes villes françaises, les acteurs publics locaux portent leur attention sur les conditions de circulation des biens et des individus, tant du point de vue du niveau de service offert par le réseau de transport collectif que des conditions de circulation automobile. L'agglomération connaît une phase de développement rapide et soutenu, qui s'incarne dans une dynamique d'étalement urbain et conduit à l'allongement des distances de déplacements quotidiens, de plus en plus motorisés. La conjonction de la dégradation du service offert par les TC (vieillesse du parc, circulation difficile, baisse des usagers) et des conditions de circulation en automobile (croissance des déplacements motorisés et par conséquent des embouteillages) incite la municipalité à réfléchir à de nouvelles modalités de régulation des déplacements.

L'appréhension et la compréhension des enjeux de déplacements, par les acteurs publics, se font à l'échelle de l'agglomération, soit celle qui correspond à cette époque au territoire fonctionnel ou vécu des individus, mais échelle pour laquelle il n'existe pas de dispositif institutionnel ou technique de régulation des transports et des déplacements. Il faut donc doter l'agglomération d'un nouvel outil de travail. L'échelle des enjeux donne ainsi naissance au syndicat mixte des transports en commun, le SMTC en 1973. A l'époque ce syndicat à vocation spécifique permet de regrouper des acteurs locaux concernés par la gestion des transports et des déplacements à l'échelle de l'agglomération : soit le SIÉPARG (Syndicat Intercommunal d'Études, de Programmation et d'Aménagement de la Région Grenobloise) - l'ancêtre de la Métro - et le Conseil général de l'Isère. Le SMTC perdure aujourd'hui et associe désormais l'intercommunalité urbaine (la communauté

d'agglomération de Grenoble depuis 2000²⁰) et toujours le Conseil général de l'Isère, représentés à parité. Un second outil est créé par le SMTC en 1975, la SEMITAG, la société d'économie mixte gestionnaire du réseau de transport en commun grenoblois, qui se substitue, à l'époque, à une société privée. Aujourd'hui, c'est toujours la SEMITAG qui est gestionnaire du réseau de TC à l'échelle de l'agglomération grenobloise. Le capital de la Société d'économie mixte est réparti entre le SMTC (majoritaire) et des acteurs privés.

Du point de vue des contenus de l'action, l'attention des acteurs publics porte essentiellement sur l'amélioration de la circulation automobile, les transports collectifs proposant une offre dédiée aux populations non motorisées. Les TC ne sont pas perçus comme une alternative au tout automobile à l'époque. Ils représentent tout au plus une offre « sociale » de transport pour des populations dites « captives ». La problématique prise en mains par les acteurs publics municipaux se concentre, dans un premier temps, sur ces enjeux, avant d'être réorientée sous l'impulsion du débat public et des acteurs civils locaux. Un premier axe d'intervention consiste à renouveler l'offre de TC en améliorant l'offre de bus (le réseau est complété) pour les populations captives, sans voiture.

A cette période, les choix en matière de politiques publiques de transports des grandes villes sont également marqués par le progrès technologique de l'époque (Lefèvre, Offner, 1990). En effet, les acteurs locaux, qui ont de plus en plus de ressources à disposition, depuis 1974, grâce à l'instauration de la taxe versement transport²¹, sont tentés par la mise en œuvre d'une offre nouvelle de transports urbains très modernes, à la pointe des avancées techniques et technologiques du domaine. Dans ce contexte, la municipalité Dubedout est prête à consacrer une part des investissements publics à la mise en œuvre d'un nouveau dispositif, le POMA 2000, système de transport urbain par câble, entre le centre-ville et le sud de la commune nouvellement urbanisés.

En commission extra-municipale, dédiée aux transports aux déplacements et créée en 1973 par la municipalité Dubedout, des acteurs locaux, principalement issus de la société civile, tentent de distiller d'autres approches concernant l'offre de TC et les différents modes²². Plusieurs individus (citoyens, syndicalistes), participant à la commission, dénoncent le projet POMA 2000 inadapté, selon eux, aux besoins de déplacements locaux et trop onéreux. Ils souhaitent que les crédits soient consacrés au développement des couloirs réservés pour les bus, aux mesures pour le développement du vélo et au redéveloppement du tramway notamment. Certains d'entre eux décident de fonder une association spécialisée sur ces questions, l'ADTC (l'association pour le développement des transports en commun) et instaurent ainsi un

²⁰ Depuis, la loi de refonte de l'intercommunalité en France de 1999, l'intercommunalité a pris la forme d'une communauté d'agglomération mais délègue toujours cette compétence au SMTC. Depuis la décentralisation de 1982, les intercommunalités urbaines ont compétence pleine et entière en matière de gestion des transports urbains. Cependant, elles peuvent déléguer leur compétence d'autorité organisatrice des transports à un syndicat mixte, comme c'est le cas à Grenoble et dans d'autres villes, comme à Lyon par exemple

²¹ Cette taxe est prélevée localement, auprès des entreprises de plus de 9 salariés, pour financer le développement des transports collectifs urbains.

²² Cette commission extra municipale, à l'image de celles qui existent sur d'autres thèmes à l'époque, est composée d'élus municipaux, de citoyens, de représentants d'organisation syndicale, de représentant des Unions de quartier, de l'exploitant du réseau de transport et de techniciens.

véritable rapport de force avec le pouvoir municipal sur ces dossiers. Malgré l'existence de la commission extra municipale, l'équipe au pouvoir est accusée de faire passer le projet POMA 2000 sans débat démocratique ouvert et large (Sivardière et Vigny, 1998).

L'ADTC constituera plusieurs dossiers de contre-expertise pour appuyer l'option du tramway notamment ainsi que des études multiples sur le vélo, les bus, etc., qu'elle soumettra à l'attention de l'équipe municipale. L'abandon du projet POMA 2000, du fait de difficultés multiples (opposition civile, mais aussi difficulté d'insertion urbaine), repositionnera le projet de tramway en tête des options possibles. Les pouvoirs publics commandent à la fin des années 1970 les études à l'agence d'urbanisme. L'ADTC et d'autres associations locales (par exemple celle représentant les handicapés physiques) poursuivent leur travail d'information, d'étude (notamment sur la faisabilité technique, financière, l'accessibilité, etc.) et de lobby auprès des acteurs publics, jusqu'à ce que le projet de tramway soit définitivement avalisé et accessible à tout usager (Sivardière, Vigny, 1998).

L'action de l'ADTC et des associations intéressées par la question des transports et des déplacements a largement contribué à alimenter le débat public et les opinions locales, au côté des travaux des techniciens grenoblois dans le domaine. Le choix public final est le résultat de ces contributions de natures différentes. Notons que l'institutionnalisation de lieu de débat public (ici les commissions extra municipales) n'est pas apparue pour les acteurs de la société civile comme suffisante pour débattre démocratiquement. Cet accès au pouvoir municipal leur a permis de suivre et d'être informés de l'état de la pensée et des projets publics. Mais leur action militante et de contre-expertise s'est exprimée dans et en dehors de cette commission. Pour les acteurs publics, ce type de dispositif ne les met pas à l'abri de contre-pouvoir.

Une controverse, autour d'un choix technique de transport opéré par la municipalité en place, est à l'origine de la constitution d'un acteur nouveau (une association) et de modes d'action nouveaux (le développement de campagne d'information et de contre-expertise face à l'expertise publique locale), issus de la société civile. L'action de l'ADTC a été convergente parfois sur le fond avec celle de l'opposition partisane (la droite locale) mais elle s'en est fortement distinguée par son indépendance de statut (association loi 1901) et son action (en dehors des actions politiques des partis locaux).

La controverse, le développement d'une contre-expertise associative, le développement de débats contradictoires restent une des caractéristiques de l'action publique grenobloise dans le champ des transports et des déplacements, notamment dans le cas de la production du PDU I, comme nous allons le voir. A Grenoble, le débat public semble s'imposer comme un processus clé de la production de la planification sectorielle locale. L'organisation d'un débat public apparaît comme une nécessité incontournable pour les acteurs locaux et notamment publics. Les élus y voient non seulement un moyen de désamorcer les oppositions, mais aussi de mobiliser le potentiel de connaissance et d'expertise qu'ils ont repéré dans le monde associatif.

1.3. CONTROVERSES, DEBATS ET EXPERTISE A L'ORIGINE DU PDU I DE GRENOBLE (1993-1998)

La production du PDU 1 de Grenoble en 1998/1999 se réalise autour de la constitution de groupes de travail thématique, de composition mixte, faisant participer des élus, des techniciens, des acteurs privés et des associations. La mise en lumière du contexte présidant à la mise en place du débat public à l'occasion du PDU doit embrasser la période 1993-1998 afin de retracer au mieux l'émergence des controverses, des expertises locales et expliciter les choix opérés par les acteurs publics quant aux modalités de production du PDU.

Premièrement, le plan de déplacements urbains intervient, au milieu des années 1990, dans un contexte où un projet de tunnel routier sous la Bastille (massif de la chartreuse), défendu par l'administration départementale de l'Equipement (service déconcentré de l'état) et une partie des maires de l'agglomération et du département de l'Isère, fait notamment l'objet d'une vive contestation de la part des associations de protection de la nature, des fédérations d'usagers des transports en commun et des militants écologistes.

Deuxièmement, certaines associations locales constituent des interlocuteurs incontournables depuis de nombreuses années. Elles sont en effet très actives et reconnues comme de véritables experts en matière de transports en commun comme de mobilités douces.

1.3.1. LA PUBLICATION EN 1993 DU DOSSIER DE VOIRIE D'AGGLOMERATION (DVA) PAR L'ETAT : UN FACTEUR DECLENCHEUR DU DEBAT PUBLIC

Au début des années 1990, des études réalisées par les services de l'Etat, concernant les infrastructures et les déplacements routiers à l'échelle de la région urbaine grenobloise (présentée dans le Dossier de voiries d'agglomération, ou « DVA », publié en 1993) sont accueillies dans un contexte local où les associations expertes et les coalitions entre acteurs publics et civils ont déjà fait la preuve de leur « activisme » et d'une capacité de contre-pouvoir. En effet, une mobilisation associative, mais aussi politique locale s'est développée à l'occasion de la contestation, à la fin des années 1980, du tracé de l'autoroute A51 qui doit relier Grenoble à Sisteron. Sur ce sujet, il a déjà été démontré les différentes configurations des acteurs mobilisés à l'occasion de ce projet. Notamment, des travaux ont montré comment les associations, dont la FRAPNA et l'ADTC, ont formé des coalitions avec divers acteurs locaux (comités de riverains, des représentants du monde agricole et mêmes les élus locaux) afin de promouvoir un projet alternatif d'aménagement du réseau routier existant (Duarte, Novarina, 2001).

En 1993, le DVA, porté par l'Etat, préconise notamment le bouclage de la rocade autoroutière autour de Grenoble et la création d'un tunnel sous la colline de la Bastille (constitution finalisée d'un « ring » autour de Grenoble) mais également la réalisation d'une tangentielle nord/sud sous le Vercors. Se faisant, il ouvre une nouvelle ère de réflexions pour les acteurs publics locaux et les acteurs civils autour des questions de transports et de déplacements à l'échelle de l'agglomération voire de la région

urbaine. Ces nouvelles infrastructures de voirie, projetées par le DVA, font l'objet de vives contestations de la part des associations et des militants écologistes. Le tunnel sous la Bastille, notamment, est selon eux un tronçon du projet d'autoroute A51 visant à relier Grenoble à Sisteron (Duarte, Novarina, 2001). Dans le même temps, la sociologie des élus locaux de l'Intercommunalité change. Certains élus, qui accèdent en 1995 à la direction de l'intercommunalité grenobloise, se sont pour certains associés au combat contre l'A51. Ces derniers sont donc très critiques à l'égard de la nouvelle rocade. Ce dossier relativement polémique pour une partie de la société civile est l'occasion pour les acteurs publics locaux de se saisir de l'enjeu des déplacements à l'échelle de leur agglomération (Novarina, 2003 ; Paulhiac, Novarina 2008).

Dès 1995, lorsque l'intercommunalité ressent la nécessité de se forger un avis propre sur les propositions faites dans le cadre du dossier de voiries d'agglomération, elle choisit d'élargir l'expertise dont elle a besoin et ce, notamment en direction des associations. Elle fait tout d'abord appel à trois experts extérieurs (au système public que constitue jusque-là la Direction Départemental de l'Équipement et l'Agence d'urbanisme), parmi lesquels le président de l'association ADTC. La réalisation de scénarios permet ensuite de mieux cerner les effets attendus des nouvelles infrastructures sur la structure des déplacements. Confiés à des bureaux d'études extérieurs, ces scénarios sont ensuite soumis à un jury, auquel participe un représentant d'association (ADTC). Leur publication amène les associations, regroupées dans un collectif 3D, à formuler à leur tour un scénario alternatif qui parie sur le développement des seuls transports collectifs et des modes doux. Le Plan de déplacements urbains, devenu obligatoire depuis 1996, est enfin soumis à une procédure de concertation en groupe thématique de travail, à partir de 1998, puis à une enquête publique avant approbation final en 2000 (Novarina, 2003 ; Paulhiac, Novarina 2008 ; entretien Eiberger, 2007)

Ainsi, plusieurs étapes de consultation/concertation/débat public (et plusieurs formes et fonctionnements) font suite à cette publication, qui préside *in fine* à l'élaboration « participative » ou « concertée » du PDU que nous examinons ici. « L'institutionnalisation » du débat au moment du PDU I puis du PDU II est en effet l'aboutissement d'un processus long de plusieurs années durant lequel La Métro et le SMTC ont joué la carte de la diversification de l'expertise locale. Cette diversification contribue à renouveler l'approche des problèmes de mobilité, dans le cas du PDU I et PDU II, facilite l'introduction de solutions techniques innovantes, et contribue à l'établissement d'un débat plus démocratique, car fondé sur des alternatives possibles du point de vue technique. Une véritable communauté de professionnels se constitue progressivement autour de la question des déplacements (Novarina, 2003 ; Paulhiac, Novarina, 2008).

Une progression dans la construction des échanges entre société civile (associations essentiellement) et pouvoirs publics est donc à mettre en lumière. Rappelons que ces processus relèvent du choix des acteurs publics (Intercommunalité grenobloise ; syndicat mixte des transports) d'ouvrir l'expertise autour des questions de voiries, de transports et plus largement des déplacements, en consultant des experts non publics et non institutionnels. En effet, les acteurs publics sollicitent cette expertise privée, associative ou universitaire pour éclairer ses décisions et acceptent ainsi d'être influencés par le débat public contradictoire. Ils reconnaissent et intègrent la présence

d'une ressource au sein de la société civile (l'expertise de certaines associations à Grenoble) et prennent en compte les interactions possibles avec ces associations dans la production d'une planification dédiée aux transports et aux déplacements. A l'origine de cette articulation entre expertise associative et pouvoirs publics locaux, il y a bien entendu « l'activisme » de certaines associations devenues incontournables localement (notamment l'ancienne et très expérimentée Association pour le Développement des Transport en Commun). Les associations interpellent les pouvoirs publics et exigent d'eux une prise en compte de leur point de vue ou, au moins, l'ouverture d'échanges autour de questions précises (Novarina, 2003). Le débat public est peu à peu voulu/accepté et recherché par l'agglomération et l'AOT. Cependant, le débat public est peu institutionnalisé réglementairement et légalement, au sens strict du terme.

1.3.2. HISTORIQUE DE L'INSTITUTIONNALISATION DU DEBAT PUBLIC ENTRE 1995 ET 2006

Cette partie propose de retracer sous la forme d'un historique synthétique ces différents *moments de débat et de mobilisation d'une expertise diversifiée, d'une part, et leurs objets et objectifs, d'autre part.*

Face au *DVA (1993)*, l'Intercommunalité se lance à partir de 1995 dans une réflexion sur les déplacements à l'échelle de l'agglomération. Elle demande à *trois experts indépendants* (un universitaire de Lyon, le directeur du LET, un enseignant à l'école polytechnique de Lausanne et directeur du bureau d'étude TRANSITEC et un ancien président de l'association pour le développement des transports en commun de Grenoble- ADTC) (respectivement MM. Bovy ; Bonnafous, J.Sivardière) de formuler un avis sur la nécessité de nouvelles infrastructures autoroutières pour faire face à l'augmentation prévue de la circulation automobile. Ces avis sont contrastés (notamment, le troisième propose un approfondissement des études afin de comprendre la complexité des phénomènes de déplacements dans l'agglomération).

- ➔ Ces premières expertises contrastées permettent de compléter l'expertise technique institutionnelle fournie par le dossier de la DDE (Etat). L'apport de ces expertises contrastées concerne principalement la connaissance des pratiques des déplacements. Comme le souligne G.Novarina, elles affinent le diagnostic mobilité et permettent de mesurer de manière plus précise le poids des différents types de déplacements et conduisent à relativiser l'importance du trafic de transit. Le problème principal qui reste à résoudre est en effet constitué par le développement rapide des échanges (qui se font quasi exclusivement en voiture particulière) entre le cœur de la région urbaine et les secteurs périphériques (émergence d'une expertise d'une nature différente et production d'une connaissance renouvelant les perceptions de l'expertise d'état (Novarina, 2003 ; Paulhiac, Novarina, 2008).

Rendues en 1996, ces études sont présentées aux élus de l'agglomération et aux associations locales au printemps 1996.

Durant l'année 1996, l'Intercommunalité et le SMTC poursuivent leur démarche. Le SMTC, en comité syndical du 07 octobre 1996, lance plusieurs études (sur les

Transports Collectifs notamment) ainsi que la procédure de réalisation d'un PDU de l'agglomération grenobloise, en avance de quelques mois sur les injonctions de la loi LAURE, qui rendra les PDU obligatoires pour les villes importantes. Parmi ces études, le SMTC s'investit dans la réalisation d'un « Avant Projet d'Organisation Générale des Déplacements » (APOGD). Cet avant-projet doit permettre d'alimenter le contenu du PDU (SMTC, 2000 ; Eiberger, 2007).

Par délibération du 22 mars 1997, l'intercommunalité décide, en perspective de cette étude spécifique d'avant-projet, d'interpeller des experts indépendants ; notamment le conseil de communauté souhaite que deux avants-projets soient produits : l'un avec la réalisation de la rocade nord, l'autre sans (méthode des scénarii contrastés). Pour cela, l'Intercommunalité dégage un budget de 3 millions de Frs et confie à deux équipes associant, chacune un bureau d'études techniques et un urbaniste, l'élaboration de 2 scénarios de déplacements ou avant-projets de déplacements (l'un avec tunnel sous la Bastille, l'autre sans). Ces deux équipes sont : SOGELERG et TRANSITEC (SMTC, 2000 ; Novarina, 2003).

Un Jury international a veillé au respect du cahier des charges ; son travail a été assisté par un comité local constitué par des représentants du département de l'Isère, du SMTC, de l'ASCOPARG (Association pour le contrôle et la préservation de l'air dans la région grenobloise), l'agence d'urbanisme (AURG) et la Métro ; les bureaux d'étude ont remis leurs rapports finaux au printemps 1998, rapports évalués par le jury.

- ➔ le résultat principal de ces études est le suivant : les bureaux estiment, en accord avec le jury, que le projet de tangentielle nord-sud (TNS) n'apporterait pas d'amélioration significative aux déplacements quotidiens dans l'agglomération.

Ce jury est composé de MM.Bovy, Bonnafous (professeurs) et M.Siverdière (président de l'ADTC) qui avaient été sollicités à titre d'experts suite à la publication du DVA, du directeur du département Transports du CERTU, du directeur de la Compagnie des Transports de Strasbourg, du directeur du département trafic de Göteborg et du président de la FNAUT (fédération nationale des associations des usagers des transports). Ainsi ce jury reflète-t-il la diversité de l'expertise sollicitée précédemment par les acteurs publics. L'enjeu est toujours de réfléchir à partir du DVA, aux suites à donner en termes d'action publique. Cependant, fait remarquable, quand l'Intercommunalité demande aux deux équipes de formuler des scénarios de déplacements, des militants associatifs, issus de plusieurs organisations locales, se regroupent au sein du *collectif 3D* qui décide de formuler, à son tour, des propositions alternatives fondées sur : le prolongement de lignes de transports en commun existantes, lignes de tramway ; sur la création de parkings relais et sur la mise en place du train tram (Novarina, 2003). Ainsi, leurs propositions sont également examinées, au même titre que les deux premières issues des bureaux d'études. L'ensemble des résultats de ces travaux est également soumis à un Comité consultatif des usagers (SMTC, 2000). Suite à cette première série de consultations, le scénario avec tunnel est retenu, puis soumis à une consultation de la population par sondage d'opinion auprès de cinq mille personnes (Novarina, 2003).

Le 17 novembre 1997, et cette fois-ci en application de la loi *sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie*²³, l'intercommunalité poursuit l'élaboration de son plan de déplacements urbains. La méthodologie d'élaboration du PDU est adoptée par un comité syndical du SMTC. Le 24 novembre 97, le comité de pilotage du PDU (composé d'élus uniquement) est créé. Cette méthodologie prévoit de faire reposer une partie de la production du PDU sur le travail de groupes thématiques dans lesquels divers types d'acteurs seront associés, à l'image de ce qui a été fait à Lyon. En effet, le débat public et ce mode de fonctionnement (par groupes thématiques) sont repérés dans d'autres agglomérations. L'expérience lyonnaise fixe la norme et un technicien venant du SyTRAL de Lyon (syndicat des transports en charge de l'élaboration du PDU sur l'agglomération lyonnaise) proposera au SMTC de reprendre exactement cette méthodologie de travail (Eibergen, 2007).

A partir de février 1998, l'élaboration du PDU repose effectivement sur l'organisation de **groupes de travail thématiques (GTT)** à la composition mixte. « L'institutionnalisation » du débat est ainsi l'aboutissement d'un processus long. Fin 1998, une vice-présidence PDU est même créée au sein de l'Intercommunalité Grenobloise afin d'assurer et d'afficher un soutien politique au projet de PDU.

Après le travail des groupes thématiques qui préside à la production du Plan de déplacements urbains, ce dernier fera l'objet d'une exposition publique (en 1999) et de nombreuses réunions publiques d'information dans les communes concernées à destination des élus locaux et des citoyens.

Ces formes de débats et d'échanges n'ont pas épuisé la controverse autour du projet de tunnel sous la Bastille notamment. Les oppositions au projet restent fortes malgré le travail déjà réalisé. Parmi les opposants, les mouvements écologistes sont les plus actifs et ils montent au créneau pendant l'enquête publique (Novarina, 2003 ; Van Eibergen, 2008). Une première enquête publique a lieu au début 2000 et donne lieu à un avis négatif du commissaire enquêteur président, si bien que le SMTC doit revoir sa copie. Cet avis porte sur l'information insuffisante autour du projet de tunnel sous la Bastille (insuffisance de données sur la faisabilité du projet notamment). Cette décision nécessite la rédaction (avec corrections sur les points soulevés par l'avis de l'enquête publique) et l'adoption d'un nouveau projet modifié, par le SMTC. Mais devant les contestations qu'il soulève encore, il est examiné dans le cadre d'une commission informelle de débat public (tenue à Echirrolles). Cette commission prend surtout la forme d'une grande réunion publique d'information, où toute personne qui le souhaite est conviée à participer pour y donner son avis.

Ce long processus de concertation n'est pas suffisant pour empêcher l'aboutissement d'un recours devant le Tribunal Administratif, porté par des opposants, plutôt d'obédience écologiste, au projet de tunnel sous la Bastille. Ce recours conduit finalement à une annulation du Plan de déplacements urbains, en 2005, au moment même de sa révision. Si bien qu'en 2005, ce n'est pas une procédure de révision qui s'engage mais une procédure de production /élaboration d'un nouveau PDU, qui fera de nouveau appel au travail de groupes thématiques.

23 Loi du 30 décembre 1996.

1.4. LES DETERMINANTS POLITIQUES ET SOCIETAUX GRENOBLOIS DU DEBAT PUBLIC DANS LE CADRE DE LA PRODUCTION DU PDU I

Comment expliquer le choix du débat public sous forme de GTT pour le PDU ?
Plusieurs éléments de compréhension fournis ci-dessus et synthétisés ici :

Dans le cas grenoblois, plusieurs facteurs expliquent le recours au débat public :

- L'histoire politico-administrative locale liée au développement de la participation dans la gestion locale
- Les controverses autour des transports et des infrastructures
- La société civile active et mûre

A travers un regard historique long retraçant l'évolution des pratiques politiques locales, en matière de prise de décision depuis 40 ans, nous avons pu :

- Souligner l'intégration récurrente du débat public dans l'élaboration des politiques locales à Grenoble, sous des formes diversifiées et selon le choix des acteurs publics locaux (une forme d'invention ou d'innovation locale).
- Relever la structuration de l'expertise locale dans le champ des transports et des déplacements et souligner la diversification de cette expertise ; cette expertise n'est pas le monopole des acteurs publics nationaux et locaux (services de l'intercommunalité et de l'Etat);
- Insister sur le rôle des controverses autour de projets de transports, au sens large, des controverses qui amènent la société locale, politique (élus locaux et administrations de l'Etat) et civile (par le biais des associations spécialisées surtout), à se mobiliser ; parmi ces acteurs, les associations développent une expertise à part entière ; ces controverses et ces mobilisations incitent voire obligent les acteurs publics à solliciter et à intégrer une expertise diversifiée voire contradictoire.

Un regard historique plus récent, depuis les 1990's, souligne effectivement le rôle récurrent des controverses liées aux projets de transports et déplacements à l'échelle de la région urbaine de Grenoble. La controverse, plus récente, autour du projet de tunnel sous la Bastille, réactive un enjeu déjà repéré dans le passé, celui d'une expertise diversifiée et contradictoire, enjeu dont se saisissent les pouvoirs publics.

Du côté de la société civile, la culture de mobilisation des associations, leur activisme démontre une forme de maturité de la société civile dans le champ des transports et des déplacements, qui aboutissent en 1998 à leur intégration dans le processus décisionnel présidant au PDU. *In fine*, cette expertise révèle le rôle joué par les acteurs civils et la portée du débat public dans la production du PDU.

Le débat public est presque incontournable à Grenoble dans le champ des transports, du moins c'est comme cela qu'il est appréhendé en 1998. Un des ressorts ou facteurs favorisant le rôle du débat public est l'enjeu de diversifier et de nourrir l'expertise institutionnelle publique, et par conséquent la volonté des pouvoirs publics de faire appel à d'autres acteurs.

Nous allons expliciter la structuration (organisation et fonctionnement du débat public en 1998 et en 2006) dans la partie suivante ; nous pourrons, par une comparaison des dispositifs, montrer un véritable changement des pratiques de débat public instaurées dans les années 2000. En effet, durant cette période, l'expertise institutionnelle publique redevient centrale et presque monopolistique lors de l'élaboration du second PDU. En conséquence, le débat public souffre d'un affaiblissement général.

Parmi les effets du débat public sur l'action publique (dans le cas du PDU I), nous soulignerons la coexistence d'effets simultanés contradictoires (qui apparaissent déjà dans l'historique précédent) :

- D'un côté, le débat public améliore la connaissance des phénomènes et même le contenu de certaines stratégies alimentant le PDU (apport substantiel).
- De l'autre, le débat public n'empêche pas la controverse ; il ne l'aplanit pas totalement, voire n'évite pas l'annulation de l'action publique purement et simplement.

De ce double constat, tiré de l'expérience du premier PDU, naîtra chez les acteurs publics locaux une certaine réticence à mobiliser le débat public de nouveau lors du PDU II (*affaiblissement* des pratiques), dont la portée sera par conséquent moindre.

2. LE DEBAT PUBLIC A TRAVERS LES GROUPES THEMATIQUES DE TRAVAIL DU PDU

Modalités d'organisation et de fonctionnement du débat public dans le cadre de l'élaboration du PDU I et du PDU II de Grenoble : étude comparée des pratiques.

Cette partie explicite les modalités d'institutionnalisation du débat public, à travers l'analyse de l'organisation et du fonctionnement des Groupes de travail thématique, tout en soulignant l'évolution des pratiques relatives au débat public alimentant le 1^{er} puis le 2nd PDU. L'analyse tend à démontrer *l'affaiblissement* des pratiques de débat public entre l'élaboration du PDU I et du PDU II.

La notion d'affaiblissement renvoie ici à la plus faible institutionnalisation du débat public et à sa plus faible intégration au processus de production du PDU ; cet affaiblissement se traduit concrètement par la diminution du temps accordé aux échanges lors des GTT et à la diminution du rôle attribué aux acteurs non politiques ou non techniques participants lors des réunions des GTT.

2.1. LE DEBAT PUBLIC EN 1998 ET EN 2006 : STABILITE DANS LES ORIGINES, L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT

L'objectif de cette partie est de présenter les éléments de stabilité des deux expériences de débat public.

2.1.1. DISPOSITIF DECISIONNEL NON PREVU PAR LA LOI : A L'INITIATIVE DU MAITRE D'OUVRAGE

Le dispositif de débat public s'intègre au processus d'élaboration d'une planification *multisectorielle* (elle vise le développement et la gestion coordonnés de différents réseaux de transports ainsi que la régulation des différents types de déplacements quotidiens) et *territoriale* dont le périmètre est parfaitement défini et correspond au PTU (périmètre des transports urbains) sur lequel s'exerce la compétence de l'AOTU. Ainsi, le dispositif de débat public étudié, non prévu par la loi, est créé par le maître d'ouvrage en charge de l'élaboration du PDU (soit l'AOTU : le SMTC composé d'élus de l'intercommunalité urbaine et du conseil général). La démarche est qualifiée de volontaire et vise à associer divers acteurs et des experts des déplacements/transports/mobilité, locaux mais aussi extérieurs à l'agglomération, à la production de cette planification. Cette sollicitation est présentée (par les élus et les techniciens du SMTC) comme utile voire essentielle à la construction de l'action collective locale, en 1998 comme en 2006.

Le dispositif est constitué pour une planification encadrant la gestion des déplacements urbains à l'échelle de l'intercommunalité. Se faisant, il réunit des acteurs publics, privés et civils, locaux (du périmètre) tout en intégrant des acteurs, notamment publics, extérieurs à ce périmètre précis (des représentants du département

et de la région par exemple). Rappelons une spécificité de la gestion des déplacements urbains en France : ces réseaux de transports, concernés par la planification, sont gérés chacun par un acteur public différent (le train régional par la Région Rhône Alpes ; les cars interurbains et scolaires par le département ; les transports publics urbains par l'intercommunalité etc.). La concertation entre acteurs publics (nécessaire pour coordonner les actions du PDU) se fait également par d'autres vecteurs institutionnels (le comité de pilotage et le comité technique qui, respectivement, encadre et anime le processus de production du PDU).

2.1.2. ORIGINES DU DISPOSITIF – GENESE

L'acteur à l'origine de la création de l'arène participative est donc le Syndicat mixte des transports en commune (SMTC). Le SMTC instaure ces méthodes de travail, en 1998, après un vote du conseil syndical, en s'appuyant sur l'expérience lyonnaise en la matière²⁴. A Lyon, le président du SYTRAL (Christian Philippe) avait souhaité développer la concertation et le débat public, alors même que ce type de pratique était peu développé dans l'agglomération, au moins dans le champ public des transports et des déplacements (Bossuet, 2005 ; Faivre d'Arcier, 2005, Eibergen, 2007). A Grenoble au contraire, la tradition de la participation et de la concertation tout comme le contexte précis de production du PDU²⁵, encouragent le SMTC à poursuivre dans cette voie et à développer les groupes de travail thématique pour produire le projet de PDU. L'inspiration proprement originelle des groupes de travail thématique dans l'élaboration n'est pas véritablement identifiée par les acteurs locaux, que ce soit à Grenoble ou à Lyon. Nous pouvons souligner qu'elle est « générique », puisqu'elle est mobilisée dans plusieurs autres productions de politiques publiques à l'époque, dans différentes villes ou par différents types d'acteurs publics.

En 1998, quand le dispositif est créé et activé pour la première fois, la méthode est importée de Lyon par Hans Van Eibergen, qui a gardé dans ses archives des la méthodologie présentant la démarche qu'il avait mise en œuvre à Lyon. Ce sont ces documents qui ont servi de modèle au dispositif grenoblois. Cette méthodologie d'élaboration du PDU est votée en conseil syndical et devient alors réglementaire.

- ➔ Ainsi, le choix des modalités du débat public est dicté par d'autres expériences. Il n'y a rien de spécifiquement grenoblois ou lié au contexte local au sens large ; c'est une façon, déjà éprouvée, de répondre aux enjeux locaux, une solution disponible possible et qui circule par les techniciens²⁶.

24 Cette démarche est portée notamment par Hans Van Eibergen, technicien transfuge du SYTRAL de Lyon vers le SMTC. M. Van Eibergen a proposé ce type de groupes de travail après avoir monté le même dispositif pour le SYTRAL à Lyon lors de l'élaboration du PDU 1 de Lyon. A Lyon, il avait également animé deux groupes de travail thématique lors de l'élaboration du PDU de Lyon. Le dispositif ayant bien fonctionné, il choisit de le reproduire à Grenoble

25 Nous renvoyons ici à l'analyse du contexte historique présenté en première partie.

26 Alors que dans les pratiques antérieures grenobloises, on se référait parfois explicitement à des pratiques étrangères canadiennes, ici on a même du mal à faire dire aux acteurs d'où venaient ce modèle si ce n'est de leur pratiques.

2.1.3. OBJECTIFS ASSIGNES AU DEBAT PUBLIC PAR LES ACTEURS PUBLICS MAITRES D'OUVRAGE :

Cette intégration du débat public se fait au moment de l'élaboration du projet et vise à contribuer à la formulation des éléments diagnostics, portant sur deux dimensions du projet :

- La connaissance des phénomènes de mobilité et de déplacements dans l'agglomération grenobloise, voire à l'échelle de la région urbaine, permettant d'identifier les enjeux de l'action, d'une part.
- Les stratégies propres au projet, soit la définition d'axes d'intervention voire d'actions précises répondant aux enjeux, d'autre part.

Le processus de débat public est donc identifié et affiché, par les acteurs publics locaux (et c'est également ainsi qu'il perçu ou « reçu » par l'ensemble des participants au départ), comme un élément censé contribuer à la phase amont du PDU, celle de l'élaboration du « projet ». Ce dispositif de débat public est complété par la tenue de réunions publiques d'information en direction des communes membres de l'intercommunalité et des citoyens et d'une enquête publique obligatoire. Si ces étapes ne sont pas respectées, il peut y avoir vice de forme dans la production du PDU, en cas de recours devant le tribunal administratif.

Le projet de PDU, une fois construit et rédigé, est ensuite arrêté par le comité syndical du SMTC (par un vote) puis soumis à la consultation et l'avis des personnes publiques concernées et, enfin, soumis à enquête publique. Si l'enquête publique se passe bien, le projet est adopté par un dernier vote du comité syndical du SMTC et s'applique sur le PTU.

2.1.4. COORDINATION DE LA DEMARCHE DE PRODUCTION DU PDU ET DU DEBAT PUBLIC

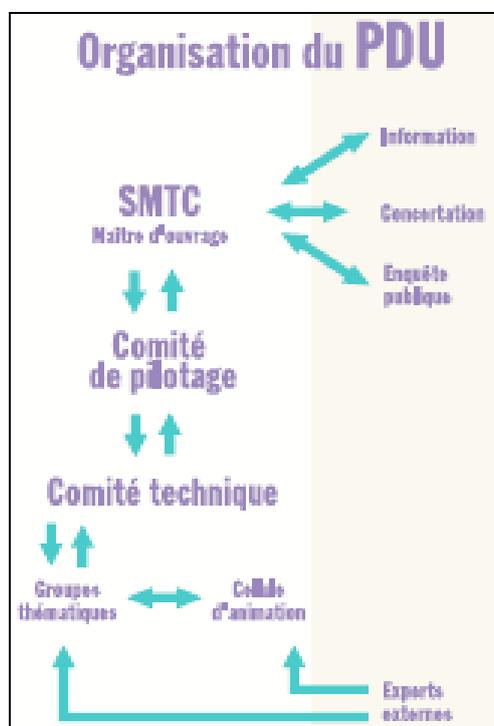
Les groupes de travail thématique sont donc partis prenants du processus d'élaboration du projet de PDU (une certaine proximité est même recherchée entre la réflexion diagnostique participative et la décision publique). Les groupes sont encadrés par le maître d'ouvrage et ses partenaires publics (notamment la région, ou le département ou encore l'état) via la présidence des groupes (qui est donnée à des élus locaux de l'Intercommunalité et du conseil général du Rhône - les deux partenaires du SMTC) et les rapporteurs (fonction qui est attribuée à des techniciens locaux issus des collectivités locales (CA ou SMTC) voire à des représentants de l'Etat). Voyons quelles sont les caractéristiques de la coordination de la démarche.

La démarche d'élaboration du PDU est coordonnée par la Direction des politiques de déplacements du SMTC²⁷. En 1998, l'ensemble du dispositif est piloté par un comité « politique » de pilotage regroupant les acteurs publics partenaires (comprenant outre les élus du SMTC, des représentants élus des territoires voisins, du Département, de la Région, des Chambres consulaires/monde économique) et un comité technique de préparation et de suivi des groupes (constitué des techniciens du SMTC, de la région,

²⁷ Qui est en fait un service de la communauté d'agglomération mais au service du SMTC.

du département, de la Métro, et de l'état et de l'agence d'urbanisme de la région urbaine grenobloise.

Figure 2: Le schéma suivant illustre, dans le document du PDU I et II, la démarche de production de la planification.



Source : SMTC (2000).

Ce document illustre l'animation et la coordination de la production du PDU ; il est tiré du PDU de 2000 mais le même schéma est repris en 2006 quand il s'agit de définir la méthodologie.

En 2005-2007, la coordination est toujours assumée par les mêmes acteurs et le même type de dispositif (comité de pilotage et comité technique) est remis sur pied. Cependant, en 2006, sont intégrés au comité de pilotage de nouveaux partenaires issus du monde associatif et des chambres consulaires. Cet élément tendra à alimenter la thèse de l'affaiblissement du rôle et de la portée du débat public. En effet, intégrer des représentants de la société civile dans les instances de coordination de la démarche permettra aux maîtres d'ouvrage de restreindre l'arène de débat public.

- ➔ Ce dispositif de débat public est donc dédié au processus d'élaboration d'une planification territoriale spécifique. Il n'est pas parti prenant d'une politique plus vaste de participation ou de consultation publique ; à sa manière, il est ponctuel. Il est cependant réactivé au moment du PDU II.
- ➔ Règles de fonctionnement :
 - Formalisées : oui
 - Négociables par les participants : non
 - Explicitées : oui – écrites et réglementaires

2.1.5. THEMATIQUES ET COMPOSITION DES GROUPES :

Tableau 4: Les GTT en 1998 et en 2006²⁸

	GT 1998	GT 2006
Nombre	9	7
Intitulé des groupes	GTT (1) Marche GGT (2) vélo GGT (3) Marchandises (4) Covoiturage et auto partage (5) Stationnement (6) Urbanisme, aménagement de l'espace et Déplacements (7) Protection de l'environnement (8) prospective financière (9) Interface PDU / Schéma directeur	(1) TC (ferroviaires, départementaux et urbains) (2) Modes doux (marche et vélo) et sécurité (3) gestion de la mobilité (GMCD, information et conseil en mobilité) (4) Stationnement et transport de marchandises en ville (5) Voiries-circulation (6) Urbanisme et transports (7) Environnement

La composition des GTT découle à la fois des missions attribuées aux groupes (et au débat public dans son ensemble) et des thématiques de travail retenues par le SMTC. Ces thématiques contribuent à définir le contenu du PDU. Elles sont en partie imposées par les lois concernant les PDU et relèvent également d'enjeux locaux. Les groupes sont ainsi constitués autour de thématiques de travail (de réflexions et de propositions) précises, choisies et imposées par le maître d'ouvrage, en rapport avec les objectifs du PDU. Ces thématiques ont un peu évolué entre 1998 et 2006, car le second PDU est un prolongement des actions engagées. Les thématiques retenues doivent permettre de cibler les différentes facettes du diagnostic à produire autour de la mobilité et des déplacements dans l'agglomération grenobloise afin de préciser les enjeux de l'action puis de définir les stratégies à élaborer. Ces thématiques permettent ainsi de cibler et de mobiliser une expertise locale diversifiée sur chacune de ces facettes.

Les groupes sont à géométrie variable quant aux nombres de participants (géométrie variable entre les différents groupes, et entre les deux moments du débat public, en 1998 et en 2006). Le nombre de participants n'est pas fixé a priori. Les participants présents dans les différents GTT sont identifiés par le maître d'ouvrage comme des interlocuteurs et des experts dans le champ général des déplacements et sont invités à participer au regard de leurs compétences précises, relativement aux différents thèmes affichés. Ainsi, l'AOTU invite à participer, tout d'abord, ses partenaires publics « historiques » dans le champ des transports et des déplacements à l'échelle de l'agglomération et de la région urbaine. Ensuite, elle rassemble des acteurs issus de la société civile et du milieu économique essentiellement, relativement à leurs compétences directes dans le champ des transports et des déplacements (par exemple,

²⁸ Nombre de groupes différents en 1998 et 2006 : 7 en 2006 contre 9 en 1998 (la réduction du nombre a deux explications qui peuvent être corrélées : la première est que le SMTC a souhaité réunir des thèmes qui pouvaient s'articuler et la seconde est qu'il manquait de temps et ne souhaitait donc pas multiplier les groupes et les réunions), comme cela sera détaillé par la suite.

des associations spécialisées comme l'ADTC), ou encore dans un champ connexe à la question des déplacements (on pense ici aux associations écologistes par exemple ou la CCI) pour le thème précis du Groupe de travail. L'AOTU convient également des acteurs « incontournables », car potentiellement porteurs de contre-expertise voire de contre-pouvoirs.

Les techniciens et les élus rappellent en revanche qu'ils n'ont jamais « fermé la porte » des groupes, sous-entendant que n'importe quel acteur local souhaitant participer et exprimant ce souhait auprès du maître d'ouvrage pouvait intégrer le groupe. Ce qui est arrivé effectivement à quelques reprises. En revanche nous n'avons pas eu d'information sur une fermeture éventuelle de porte face à une demande.

- ➔ ***On relèvera la diversité d'acteurs*** impliqués tout au long de ces processus ; cependant, on relèvera également une présence et un rôle variable joué par les associations spécialisées dans les déplacements et les transports, ou par les acteurs privés (variables selon les thèmes des GTT).
- ➔ ***Degré d'ouverture (règles d'accès)*** : un nombre restreint de participants s'explique par le mécanisme d'invitation instauré par l'acteur public et dépend également de la présence ou non, sur le territoire, d'experts sur une thématique du PDU ; ***les participants sont « repérés »*** par les partenaires publics et invités en fonction de leur expertise et de leur compétence (ou également de leur pouvoir de « nuisance » face à certains projets → Cf. les associations de la mouvance écologiste) ;
- ➔ ***Dynamique d'évolution de la composition des GTT*** : on notera ***une stabilité*** durant le processus d'élaboration du projet de PDU I (le principe est que, le GTT une fois formé, le soit pour la durée des réflexions à mener dans le cadre de ce débat public) ; du moins, c'est ce qui est souhaité et « affiché » par les pouvoirs publics, mais dans les faits nous n'avons pas eu les moyens de vérifier cette stabilité ; et une ***relative stabilité*** entre les participants aux GTT du PDU I et du PDU II, du moins c'est une volonté ; il s'agit pour les élus et les techniciens en charge de l'élaboration du PDU de réactiver le dispositif en 2006 le dispositif de débat public, en mobilisant de nouveau une très grande majorité des participants au PDUI ; il y a là une recherche de continuité.

2.1.6. FONCTIONNEMENT INTERNE DES GTT :

Chaque groupe aborde donc un thème précis, lié aux dimensions transports/déplacement/mobilité et aux objectifs que doit aborder le PDU (objectifs du PDU énoncé par la loi). Ensuite, les sujets ou les questions sous-jacentes à la thématique, à traiter, sont apportés par le SMTC et les techniciens. Cependant, des sujets peuvent être amenés dans l'arène au fil des échanges par les participants et débattus ou non selon, le choix du SMTC (via le comité technique et le comité de pilotage).

En 2006, les débats sont très encadrés par le SMTC. La méthode de mise en débat des questions à traiter conduira finalement à restreindre le « champ des possibles » des questions à soulever, comme nous le démontrerons.

- ➔ Il n'y a pas de règles normalisées (répartition des temps de parole, places assignées...).
- ➔ Il y a production de document : des comptes rendus de réunions des groupes; ensuite ces CR sont rapportés au comité technique puis au comité de pilotage.
- ➔ Il existe un relais « fort » entre les travaux des groupes et la maîtrise d'ouvrage (la relation formelle et explicite entre les arènes participative et exécutive).

2.2. EVOLUTION DU DEBAT PUBLIC ENTRE 1998 ET 2006

Cette partie expose le fonctionnement du débat public (DP) en 1998 et en 2006, du point de vue des éléments de différenciation des pratiques. Nous proposons une comparaison soulignant les évolutions de la pragmatique du DP, afin de souligner que, malgré une volonté de « réactiver » les modalités du débat de 1998, les acteurs publics ont proposé en 2006, un autre type de DP dont le fonctionnement mais aussi la portée sont très différents.

- Dans un premier temps, nous présentons la composition des groupes dont l'analyse souligne une forte présence et un rôle central des techniciens locaux, issus des services des collectivités et de l'Etat, en 1998 et en 2006. Ainsi, les arènes de débat public semblent-elles favoriser la constitution d'une communauté d'acteurs techniques et permettre la constitution d'une expertise locale autour des questions de transports-déplacements.
- Dans un deuxième temps, nous exposons les facteurs d'affaiblissement des pratiques de débat public en 2006. En effet, le dispositif sous-tendant l'élaboration du PDUII soulève de nombreuses interrogations concernant son intégration au processus décisionnel ainsi que sa portée sur le projet lui-même.

Les sources concernant le débat public lié au PDU de 2000 sont très peu accessibles. Notons que nous n'avons eu accès qu'aux documents de synthèse présentant l'organisation des GTT. Nous n'avons pas eu accès, par exemple, à chaque compte rendu de GTT de 1998. Notre analyse s'appuie, par conséquent, sur les documents présentant la démarche et son déroulement dans son ensemble (généralement issu du SMTC), sur des entretiens ainsi que sur d'autres analyses de cette expérience (Novarina, 2003 ; Paulhiac et Novarina, 2008). Ces contraintes limitent donc nos ambitions d'analyse. Ainsi, nous n'avons pas pu mesurer, pour cette expérience précise, la variabilité de la composition des groupes, à savoir la fréquentation effective des GTT à chaque rencontre ou encore les contenus des échanges. En revanche, nous sommes capables de le mesurer pour 2006.

En croisant les données disponibles avec les entretiens que nous avons peu réalisés auprès de participants ou des organisateurs des GTT, nous avons pu retracer, d'une part, la participation réelle aux GTT en 2006 et souligner, d'autre part, des divergences de pratiques entre les expériences de 1998 et de 2006, telles que les acteurs locaux les perçoivent.

2.2.1. LES PARTICIPANTS AU GTT: DE L'OUVERTURE LIMITEE A LA POLARISATION TECHNICISTE DES GTT

Notre analyse repose sur des sources et des données globalisantes et souvent issues de travaux de recherche qui ne fournissent pas leurs données primaires ou de la littérature grise du SMTC, ou encore des documents de communication liés au PDU. Ces données secondaires tendent à lisser certains éléments (Par exemple : la fréquentation réelle des groupes lors des différentes séances de travail). Certains éléments ne sont plus disponibles : les comptes-rendus des réunions par exemple. Si bien que les présentations générales proposées dans les divers documents accessibles ont tendance à favoriser une vision monolithique des GTT essentiellement accès sur leur composition (sans distinction de fréquentation effective des participants, de leur prise de parole, etc.) et, par conséquent, à valoriser cette participation (les données totalisent toutes les participations sans distinction de séances). Notre analyse porte essentiellement sur les participants.

Dans un premier temps, nous avons repris la composition des groupes en analysant la nature des participants (tableau ci-dessous). Dans un second temps, nous avons procédé à une analyse à deux niveaux, visant à définir l'importance relative des différents types de participants, d'une part et les relations entre les participants et les instances décisionnelles (le maître d'ouvrage du PDU), d'autre part.

2.2.1.1. Participants en 1998

Tableau 5 : Composition des GTT en 1998

	Président (élu)	Rapporteur (1 technicien)	Experts	Techniciens
GTT1 MAP 15 participants	1 ^{ère} adjointe maire de Grenoble (1 ^{re} vice-présidente de la Métro, membre du SMTC)	La métro	3 experts de l'agence d'urbanisme de Grenoble	4 issus de services techniques de Grenoble et de 3 autres municipalités
GTT2 Vélo 24 participants	1 adjoint au maire de Grenoble (membre du SMTC)	La métro	1 : du bureau d'étude Altermodal	12 techniciens - 2 ville de Grenoble - 2 agence urbanisme de Grenoble - 2 DDE (état) - 1 Conseil général Isère - 2 La Métro - 1 Ville de Meylan - 1 ville de Seyssins - 1 SNCF
GTT2 Covoiturage et auto partage 11 participants	1 adjoint au maire de Grenoble (membre du SMTC)	Idem	2 : Un Consultant indépendant Un de l'agence d'urbanisme de Grenoble	2 techniciens de l'agence d'urbanisme de Grenoble

GTT3 Stationnement 20 participants	1 conseiller municipal délégué de Grenoble et membre du SMTC	1 SMTC	2 = de TRANSITEC	7 = dont 3 de la ville de Grenoble, 2 de la DDE (Etat), 1 de l'agence d'urbanisme de Grenoble et 1 de la ville d'Eybens
GTT4 Circulation et livraison marchandises 20 participants	1 adjoint au maire D'Echirolles, et 1 ^{er} vice-président de la Métro et membre du bureau du SMTC	1 du SMTC	1 de la SEEE Ingérop (be)	8 = 2 ville de Grenoble, 1 ville de Fontaine, 2 conseil général de l'Isère, 2 DDE, 1 agence d'urbanisme, 1 SCNF Fret,
GTT 5 Urbanisme, aménagement de l'espace et déplacements 11 participants	1 député maire d'Echirolles et président du SMTC	1 La Métro	1 agence d'urbanisme de Grenoble	4 dont 1 ville de Grenoble, 1 conseil général de l'Isère, 1 ville de Seyssins, 1 DDE
GTT 6 Protection de l'environnement 25 participants	1 Maire de Veurey et vice président de la Métro	1 ville de Grenoble	1 ADEME	10 = 1 ADEME (Etat), 1 DRIRE (Etat), 1 DDASS (Etat), 1 conseil général, 1 la métro, 2 DDE, 1 DRE (tat), 1 ville de Meylan, 1 agence d'urbanisme de Grenoble
GTT 7 Prospective financière 11 participants	Le maire de Seyssins Vice Président de la Métro et Vice président du SMTC	SMTC	1 consultant (La rondade)	5 techniciens = Dont 2 La métro, 1 conseil régional du Rhône, 1 DDE, 1 conseil général
GTT8 Interface PDU / Schéma directeur 33 participants	Le Sénateur de l'Isère et vice président du SMTC + Président de la commission transport du Conseil Général de l'Isère	Le directeur du Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du schéma directeur de la région grenobloise	1 SEMALY et 2 Agence d'urbanisme V. de Grenoble V. de St Egrève V. de St martin d'hères La métro Cons régional Cons général DDE Communauté de commune du pays voironnais Syndicat intercommunal de la zone verte	Dont 2 SCNF, 4 Conseil général de l'Isère, 3 régie départementale des VFD

(Suite du tableau 3)

	Associations	Acteurs privés	Elus locaux	Autres acteurs dont acteurs publics
GTT1 MAP 15 participants	- 3 associations - « Rue de l'avenir » - ADTC - Des paralysés de France		3 : adjoints ou conseillers municipaux	
GTT2 Vélo 24 participants	4 associations (5 participants) - « Rue de l'avenir » - ADTC (2) - Un petit vélo dans la tête - Fédération française de cyclotourisme de l'Isère	1 société HP (Hewlett Packard)	1 conseiller municipal	1 de l'exploitant SEMITAG 1 du service interuniversitaire de gestion du domaine universitaire
GTT2 Covoiturage et auto partage 11 participants	1 : ADTC	4 = dont 2 de HP et 2 de Schneider Electric	0	
GTT3 Stationnement 20 participants	4 = dont 1 ADTC, 1 « Rue de l'avenir » et 2 des comités de liaisons des Unions de Quartiers (CLUQ)	2 dont = 1 de la société dauphinoise de stationnement et 1 de la CCI	2 élus locaux	1 de la SEMITAG
GTT4 Circulation et livraison marchandises 20 participants	2 CLUQ	3 = 1 cci, 1 chambre des métiers, 1 Transport COING, 1 Fédération nationale des transporteurs routiers,		1 SEMITAG, 1 police municipale de Grenoble,
GTT 5 Urbanisme, aménagement de l'espace et déplacements 11 participants	0	1 CCI	1 adjoint au maire de la Tronche	1 SEMITAG 1 CNRS
GTT 6 Protection de l'environnement 25 participants	1 Association pour la prévention de la pollution atmosphérique (APPA) 1 association Rue de l'avenir, 1 ADTC, 1 FRAPNA (fédération Rhône Alpes de protection de la nature) 1 ASCOPARG (surveillance de la qualité de l'air)	2 Enerdata (cabinet de conseil)	1 adjoint au maire de Grenoble (membre du SMTC) 1 Maire de St Egrève (VP Métro) 1 Adjoint au maire de Claix (VP Métro)	1 faculté de médecine,)

GTT 7 Prospective financière 11 participants	0	0	l'adjoint maire de St Martin d'Hères (et vice président La métro)	2 SEMITAG
GTT8 Interface PDU / Schéma directeur 33 participants	1 d'ADTC	4 élus locaux vice présidence SMTC ou membres SMTC		SEMITAG SNCF RFF Voie Ferrées u Dauphiné

2.2.1.2. Composition des groupes en 1998

Chaque groupe est présidé par un élu local :

Ces élus sont presque tous systématiquement membres du SMTC (AOTU), soit vice-président (VP), soit membre du bureau. Les groupes sont donc sous la présidence des élus maîtres d'ouvrage du PDU. L'encadrement par les élus des GTT est donc fort et il aura même tendance à être renforcé par une double présidence des GTT, en 2006.

Nous souhaitons amener ici un autre commentaire concernant le rôle des élus dans les GTT. D'autres élus communaux sont présents dans plusieurs groupes. Ceux-ci sont les représentants, au sein des GTT, de communes appartenant à l'agglomération. Certains d'entre eux sont également élus délégués à la Communauté d'agglomération. Cependant, notons que cette participation est nulle dans certains groupes (Ex. GTT Prospective financière ; Ex. GTT Covoiturage et autopartage ou Interface PDU/SD) ou parfois réduite à un seul représentant (Ex. GTT Vélo ; Ex. GTT Urbanisme, Aménagement de l'espace et Déplacements). Globalement, et en dehors des présidences de groupes, on note donc la faiblesse de la participation d'autres élus locaux aux GTT.

Chaque groupe a un rapporteur qui joue l'interface avec le comité technique de pilotage. Ce technicien peut relever soit du SMTC, soit de la communauté d'agglomération, soit de la ville de Grenoble dans la majorité des cas. *Les GTT marche, Vélo et Covoiturage ont le même rapporteur.* En 1998 les rapporteurs sont clairement identifiés (un nom) alors qu'en 2006 nous ne pourrions pas les repérer dans les documents et les archives.

Compositions des groupes de travail thématique et du comité de pilotage du PDU à mettre en parallèle du point de vue des présidences des GTT :

Le comité de pilotage compte 37 membres (27 élus + le directeur de l'Équipement et 9 techniciens qualifiés d'experts à voix consultative issus des services du SMTC, de La Métro, de la SEMITAG, du conseil général de l'Isère, conseil régional, de l'agence d'urbanisme de Grenoble).

Six présidents des GTT sont également membre du comité de Pilotage : les présidents des GTT Vélo (et covoiturage), du GTT Urbanisme, aménagement et déplacements

(qui est par ailleurs le Président du SMTC), GTT Protection de l'environnement, GTT Prospective financière, GTT Interface PDU/SD. Seule la présidente du GTT Marche n'est pas membre du comité de pilotage.

- ➔ *L'interface entre le maître d'ouvrage, les élus décisionnaires (via le comité de pilotage) et les GTT est donc forte. Les GTT sont assez fortement encadrés par les Elus.*
- ➔ *De ce point de vue, nous tenons à souligner la forme « intégrée » de débat public qui est mise en œuvre en 1998 ; le DP est articulé/intégré au processus décisionnel par cette grande proximité entre les acteurs publics élus (maîtres d'ouvrage).*
- ➔ *Cette proximité entre élus et participants est encore renforcée en 1998 par la création (pendant la période de déroulement du DP) d'une vice-présidence au PDU au sein de l'intercommunalité grenobloise ; en effet, cette nouvelle vice-présidence à la communauté d'agglomération confirme l'intérêt marqué par les élus pour ce projet, d'une part et souligne le rôle important des élus dans la démarche de production du document, d'autre part.*

Composition des groupes de travail thématique et du comité technique du PDU à mettre en parallèle du point de vue des rapporteurs des GTT:

Le comité technique est composé de 14 membres issus des services du SMTC, de la Métro, de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG), de la DDE, Conseil régional Rhône-Alpes, Conseil général du Rhône;

Aucun rapporteur de groupe n'est membre du Comité de technique du PDU. Quelques membres du comité technique sont présents dans certains groupes à titre de participants. Les rapports (compte rendu des réunions des GTT) sont uniquement transmis par écrit au comité technique.

- ➔ *L'interface entre rapporteur et comité technique est donc plus ténue.*
- ➔ *Ce qui tend à renforcer la proximité entre élus représentant du SMTC et participants aux GTT.*

Des experts sont également invités (par le comité technique qui coordonne le déroulement des GTT dans les faits) au GTT afin d'alimenter les débats sur des dimensions précises ; ils sont là pour apporter des études et des éclairages précis et circonstanciés sur les thèmes abordés durant les débats. Ils sont issus de diverses structures, soit relevant de services techniques locaux, soit de l'agence d'urbanisme ou de bureaux d'études privés. Deux experts de l'agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG) sont également membres du comité technique. Nous verrons qu'en 2006, les GTT accueilleront également des experts pour faire le point sur certaines questions à débattre.

Les autres participants au GTT sont ensuite classés en plusieurs grandes catégories comme le montre le tableau précédent. Parmi les acteurs issus de la société civile, nous avons repéré les représentants d'associations spécialisées dans le domaine des déplacements, des transports et de la mobilité (ADTC, Fédération française de cyclotourisme, « un petit vélo dans la tête », « rue de l'avenir », etc.), mais également d'association écologiste (FRAPNA) ainsi que les Comités libres des Unions de

quartiers (CLUQ). Ils sont présents dans divers groupes, comme nous l'avons repéré dans le tableau suivant.

Tableau 6 : Participation des associations aux GTT en 1998

ASSOCIATIONS	Nombre de représentants	Groupes GTT
ADTC	7	MAP (1), Vélo (2), Covoiturage (1), Stat. (1) Protection de l'env. (1)Interface pdu/sd (1)
Association des paralysés de France	1	MAP (1)
Association Rue de l'avenir	4	MAP, Vélo Stat., Protection env.
Fédération française de cyclotourisme	1	Vélo
Association Un petit vélo dans la tête	1	Vélo
Association pour la prévention de la pollution atmosphérique APPA	1	Protection de l'environnement
FRAPNA Fédération Rhône Alpes de protection de la nature	1	Protection de l'environnement
CLUQ	4	Stationnement et Circulation et livraison de marchandises
total	20	pour 7 groupes thématiques

La participation des associations (20 représentants) aux GTT nous révèle plusieurs choses :

- Tout d'abord, l'ADTC dont nous avons pu relever dans l'historique des pratiques participatives et des politiques urbaines grenobloises qu'elle était un acteur clé des controverses liées aux transports, est effectivement très présente dans les GTT, relativement aux autres associations.
- L'ADTC et « Rue de l'Avenir » participent à plusieurs groupes. Ces deux associations ont pour particularité d'être des associations tout d'abord très concernées par les GTT et le PDU puisqu'elles sont spécialistes des questions de déplacements en ville. Leur champ de réflexion et d'action est relativement diversifié autour de la question même des déplacements (usagers des TC, place du vélo dans la ville, partage de l'espace public, etc.), ce qui explique une participation à plusieurs groupes thématiques. Les autres associations, dont l'objet est plus circonscrit et unique, participent au groupe qui correspond à leur préoccupation. Par exemple, la FRAPNA cantonne sa participation au GTT traitant de l'environnement.

- Globalement, les associations ne sont pas les acteurs les plus présents dans les groupes (elles ne sont jamais majoritaires).
- Notons l'absence de représentants d'association dans le groupe Prospective financière.

Du côté des acteurs privés (14 au total), nous relevons qu'ils participent à titre de représentants d'entreprises présentes sur le territoire grenoblois (notamment des sociétés de transport ou de stationnement ; mais on soulignera également la présence de deux représentants de HP et de Schneider Electric qui sont parmi les plus gros employeurs de l'agglomération et qui versent un montant de Taxe versement transport des plus élevés) ; soit comme représentants des chambres consulaires comme la CCI par exemple (chambre de commerce et d'industrie de Grenoble). En nombre, ils sont peu présents dans les GTT. En revanche, ils sont relativement présents dans le GTT 4 sur la circulation et la livraison de marchandises. D'une manière générale, leur participation relève de domaines relatifs aux conditions d'accès au sens large de leurs activités (accès à l'entreprise ou aux marchés), condition de stationnement, mais également covoiturage. Ces thématiques ont une influence sur la productivité de l'entreprise (conditions de déplacement de la main d'œuvre, accès des matières premières, de la main d'œuvre ou des clients à l'entreprise, etc.).

Enfin, ce qui nous semble particulièrement intéressant dans la composition des GTT concerne ***l'importance de la participation des techniciens issus des services des collectivités locales et de l'Etat***. En effet, la participation des techniciens est largement majoritaire dans la plupart des groupes. En comptabilisant, les « techniciens » présents, mais aussi le rapporteur de chaque groupe (technicien également) et les « experts » quand ceux-ci sont également issus des services techniques des collectivités locales, on constate en effet une représentation supérieure aux autres catégories de participants (Exemple pour les GTT marche = 8 techniciens sur 15 participants ; GTT Vélo = 13 sur 24 ; GTT Stationnement = 8 sur 20 ; GTT Circulation = 10 sur 20, etc.).

- ➔ *Ainsi, les GTT se présenteraient plutôt comme des arènes dans lesquelles les techniciens des champs des transports et déplacements au niveau de l'agglomération (issus des différents collectivités locales et des administrations déconcentrées de l'Etat) se rencontrent et échangent avec d'autres acteurs, mais aussi entre eux, du moins c'est une hypothèse à poser.*
- ➔ *Notons que de tels lieux (de débats « participatifs » dédiés aux transports et aux déplacements) n'existent pas ailleurs, au niveau de l'agglomération ou de la région urbaine, si bien que les GTT peuvent jouer un rôle important dans le positionnement des techniciens des différents services, voire dans la constitution d'une forme de communauté d'échanges et de pensée sur les questions de déplacements/transports/mobilité où Etat, collectivités locales, mais aussi acteurs privés, associations et élus sont présents.*
- ➔ *Cette analyse accrédite la thèse de l'acculturation et du positionnement des techniciens tous services vis-à-vis du PDU, de ces enjeux, du diagnostic, etc. ; ces lieux et ces moments de débat les obligent à se parler, à échanger entre eux*

et avec d'autres acteurs et, par conséquent, à justifier les données diagnostiques et les choix stratégiques.

➔ *Les GGT « polarisent » ainsi l'expertise technique institutionnelle dédiée aux transports et aux déplacements, dans le temps et dans l'espace, lors du débat public*

Enfin, l'analyse des différentes catégories de participants (élus, associations, techniciens, privés...) démontre également que ces acteurs relèvent en partie du périmètre du PDU. Ils sont peu nombreux à exercer une activité ou une compétence en dehors ou au-delà du PTU. C'est parmi les acteurs publics que l'échelle de compétence peut parfois s'étendre au-delà du PTU : des représentants des services des collectivités locales tels que le département, la région ou de l'Etat avec la DDE ; concernant ces acteurs, leur présence s'explique par l'existence sur le territoire du PDU de réseaux de transports dont ils ont la responsabilité. Cela permet également d'ouvrir les horizons concernant l'analyse des déplacements et la compréhension des enjeux d'action dans et au-delà du PTU, à l'échelle de la région urbaine, du moins pour certains types de flux de déplacements.

2.2.1.3. Participants en 2006

Rappelons que la présentation sous forme d'un tableau des différents types de participants aux GTT a tendance à « lisser » la composition réelle des groupes. Elle ne permet pas, sous cette forme, de souligner ou de visualiser les variations de composition de chaque groupe au fil des séances de travail. Or la fréquentation en 2006 est un indicateur intéressant pour souligner l'affaiblissement des pratiques de débat public. Certes, le nonaccès aux comptes-rendus (CR) des GTT de 1998 est un point aveugle de notre analyse sur ce sujet. Cependant, les constats dressés à propos des pratiques de 2006 (pour lesquelles nous avons obtenu les CR de GTT) ont été le point de départ de questionnements adressés à certains techniciens (agence d'urbanisme, SMTC) qui ont permis de relever un certain affaiblissement des pratiques de débat public entre 1998 et 2006.

La méthode des GTT, en 2006, prévoyait 3 séances de travail pour chaque groupe thématique (3 étapes). Une première séance visait à présenter la démarche de réactualisation du PDU (quand les GTT démarrent, le précédent PDU n'est pas encore annulé, si bien que le processus est un processus de réactualisation), ainsi que le bilan des actions engagées et des évolutions des pratiques de déplacements. Cette séance dresse un état de la situation à partir de diverses études disponibles. Cet état de la situation permet en théorie de dresser un bilan du PDU. La deuxième séance visait quant à elle à réfléchir et à proposer des éléments d'action, sous forme de pistes de proposition autour de chaque thème. Enfin, la troisième séance visait à arrêter des axes d'actions pour le projet de PDU.

Plusieurs constats s'imposent à la lecture des documents de travail et des comptes-rendus des différentes séances des GTT, quant à la tenue de ces trois séances et à leur fréquentation. Le tableau ci-dessous présente les séances tenues.

Tableau 7 : nombre de séances et de comptes-rendus (CR) par GTT en 2006

Thèmes	Nombre de séances effectuées (indication de l'existence d'un compte rendu ou CR)
Transport en commun	2 séances : 1 et 2 en mars et avril (1 CR pour la séance 1)
Modes doux et sécurité des déplacements	2 séances : 1 et 2 en février et mars (1 CR séance1)
Gestion de la mobilité	2 séances : 1 et 2 (2 CR)
Stationnement et livraisons de marchandises en ville	3 séances en février, avril, mai (2 CR pour séance 2 et 3)
Voiries-circulation	2 séances : 1 et 2 en avril et mai (1 CR pour la 1re)
Urbanisme et transports	Pas de séance
Environnement	3 séances (3 CR) en mars, mai et juin

Les GTT se sont réunis entre février 2006 et juin 2006. De dire d'experts et de participants, le temps consacré en 2006 a été deux fois moins important qu'en 1998 (temps total dédié aux réunions). Selon les GTT, toutes les réunions n'ont pas été tenues ; certains groupes ont vu leur travail se réduire aux deux premières séances prévues dans le dispositif. Un groupe ne s'est jamais réuni, le GTT sur urbanisme/transports. De plus, nous n'avons pas retrouvé tous les CR de toutes les séances. Les CR nous ont été transmis par le SMTC qui assure que chaque séance a fait l'objet d'une telle synthèse. Or dans les documents transmis, certains sont absents (perdus ? retirés ? Aucune explication fournie). Dès lors, on peut s'interroger sur la portée du débat public sur le contenu du PDU II. Si les trois séances n'ont pas lieu, on perd la logique et la cohérence recherchée dans la progression des échanges.

Le Groupe urbanisme et transport

Ce groupe ne s'est jamais réuni. Les élus et les techniciens concernés par ce thème étaient par ailleurs présents dans une autre démarche concertée et partenariale, celle de l'élaboration du contrat d'axe de la ligne E du tram. Si bien que ces acteurs ont considéré que ces séances de travail s'articuleraient au processus d'élaboration du PDU de façon naturelle et qu'il n'y avait pas de nécessité à reformer un GTT sur la thématique Urbanisme/transport. De toute façon, le temps aurait manqué, selon eux, pour faire vivre le GTT en parallèle de cette démarche. Cependant, leur argumentaire va plus loin en affirmant que la thématique de l'articulation urbanisme/transport est finalement traitée, certes en partie, mais cela semble suffisant pour le moment, dans ce travail présidant au contrat d'axe.

Enfin, à la lecture des CR disponibles nous avons pu noter que la composition des GTT a parfois varié entre deux séances de travail. Hélas, le manque de CR disponibles ne permet pas vraiment de montée en généralité sur ce point.

Tableau 8 : Nombre de participants à chaque séance des GTT

	Nb de participants Séance 1	Nb de participants Séance 2	Nb de participants Séance 3
Transport en commun	27 + 2 présidents	info nd	Pas de séance
Modes doux et sécurité	25 (sans présence du président)	nd	Pas de séance
Gestion de la mobilité	18 + 1 président	14 + 1 président	Pas de séance
Stationnement et livraison de marchandises en ville	nd	22 + 1 président	21 + 1 Président
Voiries-circulation	16 + 1 président	nd	Pas de séance
Urbanisme et transports	Pas de séance	Pas de séance	Pas de séance
Environnement	22 + 2 présidents	14 + 1 président	15 + 1 président

La variation dans la composition des groupes (en volume) est deux ordres : soit certains participants présents à la première réunion ne sont pas présents aux suivantes (à la 2^{ème} et/ou à la 3^{ème} quand elle s'est tenue) ; soit apparaissent de nouveaux participants à l'une des séances suivantes, mais qui ne se substituent pas toujours aux participants absents (le « nouveau » participant peut être un représentant d'une nouvelle institution ou venir « renforcer » la présence d'une institution pour laquelle des représentants sont déjà présents durant cette séance). Notons enfin que chaque GTT est présidé par deux élus contrairement aux GTT de 1996. Cependant, il est arrivé que l'un des Présidents de groupe soit parfois absent à l'une des séances.

Le tableau suivant présente la totalité des différents participants aux GTT de 2006. Cette présentation vise à confirmer les analyses portées sur la composition des GTT en 1998, mais aussi à renforcer la thèse de l'affaiblissement des pratiques de débat publique à l'occasion du PDU II.

Tableau 9 : Participants aux GTT en 2006

	Double Présidence (Elus)	Experts invités	Techniciens	associations	Acteurs privés	Elus locaux	autres
Transport en commun	Le Maire de Gières Le Maire de Seysinnet	0	14 = Services du SMTC & La Métro (9) Agence d'urbanisme (2) Conseil général (1) Communauté d'agglomération du pays voironnais (1) (hors PTU) Communauté de communes du Sud Grenoblois (1)	- ADTC (2) - Association Valentin Haüy (aveugles) (1) - Assoc des Sclérosés en Plaque Rhône Alpes - Asso des habitants de l'agglomération (LAGGLHO) (2) - UDHEC	0	3 : conseiller général , vice-président de la CA du pays voironnais (hors PTU) Et un membre du bureau du SMTC	SNCF
Modes doux et sécurité			SMTC /la métro (7) CERTU (2) DDE (2) Ville Grenoble (2) Ville Echirolles (1) Ville Saint Egrève (1) Conseil général l'Isère (1)	ADTC (1) FFCT 38 Association Valentin Huy (2) DAYAK Moniteur Cyclistes Français (1)		0	SAMU 38 (1) Inspection académique (1)
gestion de la mobilité	Adjoint au maire de St Martin d'Hères		DDE (2) Conseil général Isère Ville de Grenoble (2) AURG (2)	ADTC (1) Alpes Auto partage (1)	CCI (1) HP (1)		France Bleue Isère (radio) UPMF (université)(2)
Stationnement et livraison de marchandises en ville	Président absent		SMTC / Métro (9) AURG (1) Villed Grenoble (5)	CLUG (1) Becylce (1)	CCI (3) Chambre des métiers (2)	0	SIGDu (1)
Voiries-circulation	0 président lors de la séance 1		Oui SMTC et La métro (2) Syndicat mixte du schéma directeur (1) Aurg (2) DDE (3) Conseil général (1) Ville de St Egrève Ville de Varcès	0 lors de la séance 1	2 Conseil général (SMTC) Ville de Grenoble (SMTC)	0 élu lors de la séance 1	
Environnement			SMTC (5) AURG (2)	ASCOPARG (2 +2) APPA (2)			

2.2.1.4. Composition des groupes en 2006 : commentaires

En 2006, des similitudes avec le dispositif de 1998 (Cf. partie II –point 1) sont relevées : les participants sont ciblés et invités en fonction de leur compétence dans le champ général et des groupes thématiques ; leur nombre est relativement restreint pour des questions de pertinence et d'efficacité, mais « les portes » ne sont pas fermées ; de plus, les participants sont ciblés dans un souci de continuité avec les participants des GTT de 1998.

Cependant, quelques changements de composition non négligeables sont à relever. Tout d'abord, notons que les thèmes des groupes de travail ne sont pas identiques et sont un peu plus restreints. L'impact de ces changements sur la composition des groupes est visible.

L'introduction d'un nouveau thème, par exemple *gestion de la mobilité*, a bien entendu un impact direct sur les participants à ce GTT. Ainsi, des participants de 1998 (dont la participation a été souhaitée par les maîtres d'ouvrage) se retrouvent dans les GTT de 2006 aux côtés de quelques nouveaux venus (dont les compétences et l'expertise particulières justifient leur présence). Le GTT Transports en commun est constitué afin de réunir autour de la table toutes les autorités organisatrices de transports publics présents sur l'agglomération, ainsi que les experts institutionnels et les représentants associatifs concernés par cette thématique. Les GTT sont pour la plupart recomposés autour de thèmes soit totalement nouveaux, soit anciens et nouveaux. Ainsi leur composition est-elle « mixte » en quelque sorte, révélant des participants anciens (ayant pris part au processus de 1998) et des nouveaux.

Examinons plus en détail la composition des groupes :

Sur le rôle des Elus du SMTC

Les élus locaux d'agglomération et du Département, membres du SMTC, encadrent les GTT sous la forme d'une double présidence. Cette présidence est censée renforcer la présence des élus dans le processus de débat public et démontrer l'implication des élus du SMTC dans cette démarche participative. La double présidence est synonyme, en théorie, d'un soutien plus explicite des élus au rôle central du débat public dans la production du PDU et renforce la portée du débat public.

Mais dans les faits, cette double présidence sera rarement assumée au fil des séances. C'est souvent sous la présidence de l'un des deux élus que se déroulent les séances des différents GTT. La participation des autres élus locaux municipaux ou conseillers généraux reste relativement faible comme en 1998. Dans certains groupes, lors de certaines séances, on constate même l'absence des deux présidents désignés ainsi que l'absence de tout élu municipal ou d'un autre niveau de collectivité.

Sur le rôle des techniciens du SMTC

Ces derniers coordonnent et animent des GTT comme en 1996. Certains d'entre eux sont également rapporteurs des GTT (cependant, dans les CR, on ne distingue pas qui rapporte) auprès du comité de pilotage et du comité technique. Les techniciens du

SMTC sont très présents, en nombre, dans la composition des différents GTT, bien plus qu'en 1998. Et concernant les autres techniciens des autres collectivités ou services de l'état, ils sont également très présents, comme en 1998.

Sur certaines thématiques et lors de certaines séances, les techniciens sont très majoritaires ; parfois cette majorité se couple avec l'absence d'élus dans les GTT et une faible représentation des associations locales (Ex. la séance 2 du GTT Stationnement et livraison ou encore la séance 1 du GTT Voirie et Circulation).

➔ *Cela accrédite la thèse de l'affaiblissement du débat public (moins ouvert à la société civile) et renforce celle de la polarisation technique. Ces GTT à « dominante » technique permettent la rencontre et les échanges entre techniciens institutionnels locaux de différents services et institutions et la formation d'une communauté d'expertise autour des questions de transports et de déplacements.*

Les Experts

Comme en 1998, des experts le plus souvent qualifiés « d'indépendants²⁹ » sont invités par les techniciens afin de présenter des études à débattre sur des sujets précis, pour alimenter les débats (participation ponctuelle).

Les Associations locales

Et enfin, comme en 1998, des représentants d'associations et des acteurs privés participent aux GTT. Les associations ne sont pas les participants majoritaires des groupes, comme en 1998. En 2006, on retrouve des acteurs associatifs historiques (Ex. l'ADTC), ou pour le moins déjà présents en 1998 (Ex. AGGLHO ou CLUQ) mais également des nouveaux. Notons que les individus représentant ces associations en 2006 sont généralement différents des individus représentant les associations en 1998. C'est une forme de recomposition, plutôt interne aux associations.

Ces nouvelles participations s'expliquent, premièrement, par l'énoncé de thèmes de travail nouveaux, comme nous l'avons déjà souligné. La quasi-totalité des nouveaux thèmes sont dictés par de nouvelles injonctions légales (Loi SRU de 2000, loi HRU de 2003 etc.). Par exemple, la présence dans le GTT d'une association des aveugles et mal voyants (Valentin Haüy) est liée à la loi de 2005 sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées qui impose de prendre en compte l'accessibilité du réseau de TC. Autre exemple : la loi SRU oblige les PDU à prendre en compte l'enjeu de la sécurité routière. Ainsi en 2006, le PDU est-il alimenté par un GTT sur Modes doux et sécurité, dans lequel on repère de nouveaux participants, comme la Fédération de cyclotourisme, Valentin Haüy ou le SAMU38.

Cependant, on notera que certains acteurs « classiques » ou attendus ne sont pas ou plus présents dans certains GTT. Ainsi, la FRAPNA ne participe pas au GTT

²⁹ Ces experts sont par exemple issus du bureau d'étude en transports Transitec, ou de Altermodal, de SEE ingrèop mais aussi de l'agence d'urbanisme de région grenobloise.

Environnement ; alors que cette fédération d'associations est spécialiste de la protection de l'environnement.

Une partie de ces évolutions s'explique par une autre centrale dans l'organisation du débat public. Un élément de changement important réside dans l'évolution de la composition du *Comité de pilotage*. Celui-ci évolue du fait de *l'intégration de représentants d'associations et du monde économique local*. Ainsi, on n'y repère les présidents de l'ASCOPARG, de l'ADTC, de la FRAPNA et de l'AGGLHO pour les représentants d'associations locales et les présidents de deux chambres consulaires économiques : la CCI et la chambre des métiers et de l'artisanat.

Tous ces constats font l'objet d'une analyse présentée ci-dessous qui tend à démontrer que les pratiques mises en place en 2006 affaiblissent le fonctionnement et la portée du débat public dans le processus d'élaboration du PDU.

2.3. L'ELABORATION DU PDU II : PERENNISATION OU AFFAIBLISSEMENT DU DEBAT PUBLIC?

2.3.1. RAPPEL DU CONTEXTE ET DES ENJEUX D'ELABORATION DU SECOND PDU

Les injonctions légales à la révision

En décembre 2005, le comité de pilotage du PDU décide de mettre le PDU de 2000 en révision. La loi oblige en effet les AOTU disposant d'un PDU à le réviser dans les 5 ans suivant son adoption. De plus, de nouvelles lois ont été promulguées depuis son adoption, qui nécessitent certaines adaptations de contenu (processus de mise en conformité) : la loi SRU (2000) qui renforce la portée du PDU et également le traitement de certaines questions (stationnement, livraison de marchandises, etc.) ; la loi Urbanisme et Habitant de 2003 donne 3 ans aux AOTU pour mettre le PDU en conformité avec la loi SRU ; la loi de 2005 sur l'égalité des droits et des chances impose un volet accessibilité au PDU et enfin, une ordonnance de 2004 et un décret de 2005 imposent une l'évaluation des incidences environnementales des PDU. Nous reviendrons, dans la partie suivante, sur ces injonctions en termes de contenu puisqu'elles auront une incidence sur le contenu des débats.

Le contexte local et ses évolutions

Au-delà des injonctions légales, la révision du PDU est également souhaitée au regard des évolutions du contexte local et des effets des actions réalisées à ce jour. Depuis l'adoption du PDU I une vaste enquête ménages déplacements (EMD), sur une aire très vaste (la région urbaine) fournit en 2001-2002 un portrait des déplacements quotidiens tout en retraçant les évolutions sur une période de 10 ans. Ces nouvelles données territoriales de la mobilité et des déplacements donnent un éclairage sur les pratiques et leurs évolutions, non pas directement liées aux actions du PDU puisque celui-ci est adopté en 2000. Cependant, cette forme de tableau de bord de la mobilité grenobloise et son analyse historique de l'évolution des pratiques permettent aux acteurs locaux de suivre, certes avec un temps de retard, les pratiques effectives sur le territoire. Ce tableau de bord souligne des tendances nouvelles, qui n'avaient pas été anticipées dans le premier PDU (par exemple la diminution de la part modale du vélo

à Grenoble qui est à sa manière également un « coup de théâtre » également pour les pouvoirs publics³⁰...).

Coup de théâtre : l'annulation du PDU de 2000 par le TA de Lyon

Alors que la révision est décidée et lancée, un arrêt de la Cour du Tribunal administratif d'appel de Lyon, du 6 avril 2006, annule la délibération du SMTC qui approuvait le PDU en 2000, et ce, pour vice de forme. La procédure d'élaboration du premier PDU est jugée irrégulière du point de vue du débat public. En effet, le règlement intérieur du SMTC Prévoyait de prendre l'avis de la commission consultative des usagers du service public de transport urbains ; or le tribunal relève que la commission a été réunie, mais l'avis non recueilli. Le vice de procédure porte donc sur une défaillance de procédure du débat public.

Suite à l'annulation du PDU I par le tribunal administratif, il s'agit pour le SMTC de refaire un nouveau PDU et d'abandonner la procédure de mise en conformité/révision engagée. Certes, le nouveau document puisera une majeure partie des éléments dans le PDU I Mais le SMTC remet sur pied un processus de production « classique » du PDU. Dans ce contexte particulier, il décide de « réactiver » ou « réveiller », diront les acteurs publics questionnés à ce sujet, les groupes thématiques de 1998. Dans les faits, la continuité est en partie réelle, mais des modifications procédurales et substantielles sont à relever. Nos analyses nous portent à constater un véritablement *affaiblissement* des pratiques de débat public, lors de la production du PDU II, du moins de celles qui avaient prévalu lors du PDU I ne sont pas totalement reproduites à l'identique.

2.3.2. LA THESE DE L'AFFAIBLISSEMENT DU DEBAT PUBLIC EN 2006

2.3.2.1. Réactiver le modèle de 1998 : en apparence

En 2006, le débat public est « formaté » comme en 1998, encadré et animé par le SMTC (via un comité de pilotage et un comité technique), les élus présidant les groupes thématiques. Il est en effet proposé aux participants sous la forme d'une réactivation des procédures de 1998. Cette continuité est présentée comme une nécessité de plusieurs points de vue : les processus se sont révélés efficaces par le passé (alors même que les recours devant le tribunal administratif n'ont pas été évités) ; l'expertise ainsi mobilisée est utile à l'élaboration du projet de PDU comme en 1998, notamment du point de vue substantiel. D'ailleurs, les élus et les techniciens souhaitent que les mêmes participants soient présents afin de conforter cette continuité et la cohérence du PDU II.

Malgré un affichage clair et explicite sur les raisons et les vertus accordées au dispositif de débat public en 2006, notre analyse tend à démontrer un véritable changement des pratiques de débat public dans les faits.

2.3.2.2. Caractéristiques de l'affaiblissement du débat public

³⁰ En effet, à Grenoble, il est communément admis que le vélo est une pratique très développée et qu'il existe une culture du vélo très diffusée dans cette région. Or l'EMD a démontré que la pratique du vélo avait baissé durant la période précédant l'EMD (période de 10 ans).

Nous proposons ici de citer tous les éléments qui contribuent, semble-t-il, à affaiblir l'intégration du débat public au processus décisionnel ainsi que sa portée en direction du contenu du projet de PDU, des plus marginaux au plus centraux.

Tout d'abord, le dispositif de 2006 propose moins de groupes de travail thématique (en soi ceci n'est pas forcément significatif), mais également des groupes à la composition plus restreinte (moins de participants civils ou secteurs privés invités et présents : pourtant, on était censé retrouver les mêmes participants qu'en 1998 ; ce n'est pas toujours le cas, en tout cas pas en nombre). Ensuite, les réunions de travail sont beaucoup moins nombreuses (sur les trois prévues pour chaque groupe, parfois seulement deux voir une ont lieu) et de moins longue durée (uniquement deux heures prévues). Les échanges ou le déroulement de chaque séance de travail est très encadré et rythmé par les techniciens qui imposent les thématiques dont il faut débattre ; également moins de temps de parole est accordé aux participants, suite aux présentations, etc. Le déroulement est plus rapide, plus contraint : les GGT s'appuient sur des présentations (format PPT) qui orientent les débats (notamment la première série de réunion sur le diagnostic). Ensuite, les débats s'auto alimentent (mais différents d'une auto-saisine). L'affaiblissement dans les modalités pratiques, c'est-à-dire dans la forme, le temps, et le fond, entraîne un affaiblissement de la portée.

2.3.2.3. Les déterminants de l'affaiblissement

Une explication sur l'affaiblissement des pratiques :

- ***La vraie nature du PDU II*** → Le PDU II est un « faux nouveau » PDU ; il aurait dû être une « simple » version révisée et mise en conformité du PDU I ; si bien que le PDU II est dans la continuité du PDU I ; beaucoup d'éléments sont repris tels quels du PDU I car ces éléments sont toujours valides et fondent l'action à venir de toute façon ; c'est même un enjeu majeur, cette continuité de contenu et de stratégie tant recherchée; donc peu de renouvellement de contenu souhaité/souhaitable par les acteurs publics qui voient certainement alors moins l'enjeu du débat public.
- ***La nature et les enjeux de l'expertise et la connaissance de la mobilité quotidienne*** → le contexte de l'institutionnalisation du débat public était, de ce point de vue très différent en 1998 : les acteurs publics avaient besoin de cette expertise diversifiée et contradictoire pour fonder la première approche complexe, territoriale des déplacements quotidiens à l'échelle de l'agglomération tout en prenant en compte l'échelle régionale. De plus, le SMTC, à l'époque, souhaité contrecarrer en partie l'expertise institutionnelle portée par l'Etat. En 2006, le contexte et les ambitions sont différents. Non seulement les services techniques locaux avec l'appui de l'agence d'urbanisme ont intégré les résultats de ces expertises diversifiées, mais ont également piloté des études très pointues sur les déplacements quotidiens à travers la réalisation de l'EMD de 2002 et les modalisations de trafics.
- ***La question du temps*** → comme le PDU I, le PDU II nécessite une Enquête Publique alors le calendrier devient très contraint...

- ...au regard notamment d'une *échéance, les élections municipales et cantonales de mars 2008* → Le PDU est un document clé d'un bilan de mandat municipal. Ainsi, le PDU II est censé sortir avant les élections municipales.
- De plus, on relèvera une *crispation, une mise en doute de l'expertise civile ou associative de la part des techniciens* → accompagnée d'un repli sur la culture professionnelle, de la part de ces mêmes techniciens (par rapport à la culture profane ou civile qui pour eux est, dans les 2000's, moins importante, moins informative et donc moins pertinente).

L'appréciation portée par certains acteurs locaux ou encore par certains chercheurs sur les expériences de débat public de 1998 est généralement bienveillante. En effet, l'évaluation de ces dispositifs est présentée comme positive. De la part des techniciens qui ont coordonné les deux démarches, l'évaluation des deux expériences est également positive. En revanche du côté d'autres acteurs locaux, l'évaluation des expériences de 1998 est souvent plus positive que celle de 2006. Pourquoi ? Plusieurs hypothèses ou questions peuvent être posées. On a souvent du mal à leur faire distinguer les aspects de fonctionnement et les aspects liés aux échanges et au contenu des travaux réalisés en GTT en 1998.

L'évaluation portait également sur une période et des pratiques plus vastes que l'année 1998 et les seuls GTT. En effet, les acteurs locaux ont tendance à englober, certainement à juste titre, tout le début des années 1990 et à considérer les pratiques de l'époque comme innovantes. Les expertises contradictoires mobilisées, l'intégration de différents types d'acteurs, etc. sont perçues comme autant d'éléments qui renouvellent les pratiques publiques locales et qui influent sur les choix opérés. Le DB instauré en 1998 de ce point de vue est présenté comme le dernier avatar d'une période plus longue durant laquelle les processus participatifs ont pris de l'ampleur. De ce point de vue, la réactivation partielle du débat public en 2006 ne peut qu'apparaître plus faible dans son ampleur et sa portée.

2.3.3. CONCLUSION/TRANSITION

Le SMTC ne souhaite pas abandonner le Débat public lors de cette élaboration du PDU II, mais il en réduit le fonctionnement et la portée. Mais pourquoi toujours ce recours au débat public par les acteurs locaux publics ? Ou pourquoi mobiliser le débat public sous une forme plus modeste ?

2.3.3.1. Paradoxes ou ambiguïtés de l'affaiblissement :

Le débat public (en 1998) n'évite pas les recours : ainsi, en 2006, les acteurs publics jugent finalement que le débat public représente beaucoup d'énergie et de temps consacrés, pour des oppositions peu calmées et des risques de contre-pouvoir important (voir annulation du PDU I au tribunal). Mais un paradoxe réside dans le fait que malgré tout, les acteurs continuent à jouer la carte du débat public ; ils proposent une formule en 2006 identique à celle de 1998 (elle l'est en apparence seulement),

tout en la bâclant quelque peu et en l'affaiblissant... si bien que l'affaiblissement du processus de débat public entraîne de nouveau des recours devant le tribunal administratif pour motif d'une... faiblesse du débat public.

Dans l'expérience de 2006, il n'y a pas du tout le même investissement dans le débat public de la part des acteurs publics maîtres d'ouvrage comparativement à celui de 1998 ; cependant, ce débat public est affiché avec les mêmes ambitions que celles de 1998. Une question s'est posée face à ce constat : il semblerait donc que la portée du débat public ne soit pas mesurée par l'institution qui le porte ? Il n'y pas d'évaluation de la portée et des effets du débat public comme outil de l'action publique, ni d'évaluation des risques liés au débat public ?

2.3.3.2. 1^{ers} constats

Bien qu'il y ait eu un recours sur la façon dont DP a été organisé et que ce recours ait conduit à l'annulation du PDU, on reprend les mêmes (même procédure, même participants du moins en apparence) et on recommence (mais en affaiblissant le dispositif) ; c'est une démonstration d'une limite forte des acteurs publics à accepter d'ouvrir l'arène. En effet, pourquoi, lorsque le débat public est réactivé, ne l'est-il pas de façon plus large ? Pourquoi ne pas avoir tenté d'ouvrir et d'élargir au contraire le débat public pour essayer, soit de satisfaire les détracteurs, soit de noyer dans la masse les opposants potentiels.... ?

Au contraire, la stratégie choisie est la suivante : intégrer des représentants d'associations au comité de pilotage. C'est une façon des les associer plus directement à la coordination de la démarche du PDU, mais seulement en apparence là encore. Il s'agit en fait de les positionner dans l'arène décisionnelle, mais à titre consultatif ; ils ont donc peu de poids réel, tout comme dans le débat public ... d'où un certain mécontentement de la part d'associations participant aux GTT ou même dans le comité. Certains représentants d'associations inclus dans le CdP porteront un recours en annulation devant le Tribunal administratif.

Ainsi, les maîtres d'ouvrage échouent en quelque sorte sur les deux tableaux : en faisant croire à un débat public fidèle aux principes de 1998, mais sans en mesurer la portée, et en intégrant des associations au comité de pilotage, mais sans les pouvoirs qui vont avec.

2.3.3.3. 2^e constat

On constate dans les années 2000, une véritable désillusion des acteurs publics par rapport à la capacité managériale du débat public, notamment en sa capacité à éviter les conflits ou à les aplanir ; voire désillusion sur l'apport substantiel du débat public. Cette désillusion a pour conséquence une (re)polarisation de l'expertise autour des acteurs et des experts institutionnels, publics.

Plusieurs facteurs expliquent cette tendance au recentrage des savoirs et des savoirs faire sur les institutions publiques et leur personnel. Au milieu des années 2000, l'AOTU a une durée d'existence longue et elle pense qu'elle « sait faire » dans le

champ de la régulation des déplacements, mieux en tout cas que dans les années précédentes (le processus de sédimentation et d'acculturation ont permis, entre autres processus, aux personnels techniques de développer des outils et des savoirs précis) ; elle a développé des outils de connaissance et d'analyse puissants (EMD, Modélisation etc.) et une culture des déplacements qui rend certainement, du moins dans sa perception des choses, le débat public moins utile pour affronter l'innovation. De ce point de vue, n'est-on pas à une période de fin de cycle / début d'un autre autour des apports du débat public à l'action collective urbaine dans le champ des transports et des déplacements ?

Parallèlement, les associations locales vieillissement aussi (leurs membres tout comme l'objet initial de leur formation) : elles avaient été créées sur des controverses historiquement marquées et elles-mêmes ont certainement du mal à les dépasser ou encore à renouveler leur expertise et par conséquent leur rôle dans la production des politiques urbaine. N'est-on pas là aussi en présence d'une autre fin de cycle relativement au rôle des associations locales ?

3. L'ARTICULATION ENTRE CONTENU DU PDU ET DEBAT PUBLIC

En guise de préambule, le tableau ci-dessous présente les thématiques abordées par les groupes de travail en 1998 et en 2006. Dans la colonne des GTT de 2006 nous avons indiqué les éléments de nouveauté.

Tableau 10 : Présentation des différents groupes thématiques

	GT 1998	GT 2006
Nombre	9	7
Intitulé des groupes (Thème général abordé)	<p>Groupes 1 à 3 : approches sur les modes de transports et les types de déplacements</p> <p>GTT (1) Marche GGT (2) vélo GGT (3) Marchandises</p> <p>Groupes 4 à 6 : approche centrée sur les déterminants spatiaux et sur les conditions de déplacements quotidiens</p> <p>(4) Covoiturage et auto partage (5) Stationnement (6) Urbanisme, aménagement de l'espace et Déplacements</p> <p>Groupes 7 à 9 : thèmes transversaux</p> <p>(7) Protection de l'environnement (8) prospective financière (9) Interface PDU / Schéma directeur</p>	<p>Groupes 1 et 2 : sur les modes de transport</p> <p>(8) TC (ferroviaires, départementaux et urbains) (<i>nouveau thème et approche par l'Intermodalité des tc</i>) (9) Modes doux (marche et vélo) et sécurité (<i>regroupement de thématique + nouveauté : la sécurité</i>)</p> <p>Groupes 3 et 4 et 7 : approche centrée sur les conditions de déplacement</p> <p>(10) gestion de la mobilité (GMCD, information et conseil en mobilité) (<i>thématique nouvelle liée au management de la mobilité</i>) (11) Stationnement et transport de marchandises en ville (<i>deux thèmes précédemment distingués, regroupés ; dans les faits seul le thème Transport de marchandises sera traité</i>) (12) Voiries-circulation (<i>nouveauté</i>)</p> <p>Thématiques transversales :</p> <p>(13) Urbanisme et transports (<i>inchangé</i>) (14) Environnement (<i>inchangé</i>)</p>

3.1. CONTRIBUTION DU DEBAT PUBLIC AU PDU I : DES APPORTS SUBSTANTIELS POUR LA CONNAISSANCE DES MOBILITES QUOTIDIENNES A L'APPRENTISSAGE COLLECTIF INSTITUTIONNEL

En 1998, les pouvoirs publics locaux attribuent au débat public plusieurs vertus. La mobilisation des participants est réalisée autour de plusieurs objectifs :

Il s'agit premièrement de diversifier l'expertise locale sur les questions de déplacements et de transports (dans la poursuite des expertises développées depuis le milieu des années 1990), dans un contexte où le PDU est un nouveau projet local à réaliser et mettre en œuvre. Nous avons pu relever le rôle de l'expertise contradictoire et concertée dans les politiques urbaines grenobloises, par le passé. Les GTT sont pensés, en 1998, comme une pratique en continuité avec ces pratiques antérieures. L'objectif est par conséquent d'obtenir de la connaissance, sur la mobilité quotidienne à l'échelle de l'agglomération, d'une part et de produire de la substance pour alimenter les stratégies du PDU, d'autre part. A l'époque, les élus et les techniciens estiment que, dans le champ de la *planification* des transports et de déplacements d'agglomération, « tout est à faire », et que « l'on partait d'une feuille blanche ». L'intérêt est donc marqué pour les GTT qui doivent favoriser la diversification de l'expertise institutionnelle locale afin d'éclairer certains points. Certains acteurs civils (associations) ont aussi émis le souhait de voir se développer une approche complexe des questions de déplacements à l'échelle de l'agglomération (l'ADC notamment, mais pas uniquement, comme le souligne G.Novarina (2003).

Concernant le diagnostic mobilité/déplacements, on relèvera qu'il s'appuie sur une approche complexe des déplacements (prenant notamment en compte les différents types de mobilité, de flux et à différentes échelles), dans laquelle des éléments de connaissance sont apportés par différents acteurs présents dans les GTT et notamment certaines associations spécialisées par exemple dans les modes doux (Ex. ADTC). Certains experts viennent enrichir la connaissance des pratiques de mobilité quotidienne. Une certaine « fertilisation croisée entre les différents experts présents » fonctionne au sein de ces GTT (Novarina, 2003 ; Paulhiac et Novarina, 2008 ; Van Eibergen, 2007 ; Morel, 2007).

Rappelons cependant qu'il existe à l'époque des outils de connaissances de la mobilité, maîtrisés par les services techniques locaux, tels que l'enquête ménages déplacements par exemple, dont les conclusions seront reprises dans le PDU I (Novarina, 2003). Ainsi, on distingue mal a posteriori l'apport précis des différents participants aux GTT. De la même manière, on a du mal repérer précisément ce qui relève exclusivement des GTT et ce qui relève des débats et expertises contradictoires produites les années précédant la réalisation du PDU. On émettrait plutôt l'hypothèse que les différentes expertises tendent à se sédimenter sur un temps plus long, à partir des années 1993-1995 et suivante, un temps en tout cas plus long que celui du débat public lié aux GTT.

C'est plutôt du côté des stratégies et des actions que l'on peut retracer, si ce n'est les influences directes des participants, du moins les filiations possibles entre des

participants et des actions retenues dans le PDU. Ainsi, le projet intègre-t-il le tram-train par exemple, ou le projet de tangentielle nord-sud, des projets qui répondent aux attentes de certains acteurs locaux bien identifiés, respectivement les écologistes et les services de l'Etat (Novarina, 2003).

- ➔ *S'il est difficile de mesurer les effets « directs » du débat public sur la prise de décisions publique et le contenu des politiques publiques, l'on est cependant en droit de penser que le débat public ici contribue à l'élaboration d'une approche de la mobilité dans toute sa complexité. Le fonctionnement du débat public permet de décroiser les savoirs et les expertises sur ce sujet.*
- ➔ *Dans le cas du PDU I, il permet la confrontation des points de vue. Les approches sectorielles qui prévalaient jusque-là sont remises en cause tout comme la division des rôles qui s'était établie entre les spécialistes de la route (ingénieurs de la direction départementale de l'Équipement) et ceux des transports collectifs (chargés de mission du syndicat mixte des transports en commun, chargés d'études de l'agence d'urbanisme). Elle incite par ailleurs à faire appel aux spécialistes des "modes doux" que sont devenus les représentants des associations (Novarina, 2003 ; Paulhiac, Novarina, 2008).*
- ➔ *Avancées réelles, aussi, sur les composantes stratégiques du projet, sur les modes doux, sur le tram train par exemples (lié à la présence d'associations spécialisées).*

La participation des acteurs publics, et des autres, aux débats permet également une « acculturation » à certaines problématiques nouvelles → apprentissage (autour de la connaissance des phénomènes, des pratiques et des territoires) et la sédimentation des connaissances (l'accumulation) sont permis par le débat public ...pour tous, acteurs publics (acculturation sur l'état des demandes sociales et l'expertise au sein de la société civile) et les autres (acculturation aux politiques publiques et aux mécanismes de l'action publique, ses contraintes, etc.).

- ➔ *Formation d'une communauté de connaissance sur la mobilité quotidienne.*
- ➔ *Mais attention, le débat public insuffisant à éviter les recours et les mécontentements qui amènent à l'annulation du PDU I via le Tribunal administratif.*
- ➔ *Il est même au cœur du recours, puisque les dépositaires du recours attaquent le SMTC sur la procédure de débat public*

3.2. APPORTS DU DEBAT PUBLIC AU PDU II : DES ENJEUX TERRITORIAUX AUX ENJEUX ORPHELINS EMERGENTS

3.2.1. LES ENJEUX « IMPOSES » PAR LA LOI

Comme nous l'avons rapidement souligné précédemment, les thématiques des groupes de travail de 2006 changent quelque peu (Cf. tableau en introduction de la Partie III). En 2006, certains thèmes des groupes de 1998 disparaissent (comme

« l'interface SD/PDU » et « la prospective financière »), d'autres sont regroupés, ce qui diminue a priori le nombre de groupes thématiques. Mais des thèmes nouveaux apparaissent également au sein de ces groupes, par exemple : la sécurité ; le management de la mobilité ; la voirie et la circulation. D'autres auraient certainement pu voir le jour, sous l'impulsion des techniciens ou des élus (Van Eibergen, 2007 ; Morel, 2007) mais le manque de temps ne l'a pas permis. De nouveaux thèmes auraient démultiplié le nombre de réunions.

Ces constats amènent à analyser le degré d'innovation lié aux thématiques introduites lors des GTT de 2006. A priori, on relève plusieurs thèmes nouveaux. Cependant, nous avons déjà rappelé que ces thèmes étaient liés pour la plupart à des lois promulguées depuis l'adoption du PDU I et qui obligent de fait les élus locaux à revoir leur copie. De ce point de vue, plusieurs thèmes nouveaux ne sont pas liés, par exemple, à des enjeux territoriaux particuliers. D'ailleurs, la première démarche engagée par l'ATOU était une démarche de mise en conformité avec le dispositif législatif rénové à partir de 2000. Ainsi, les thématiques de la sécurité routière, de la gestion de la mobilité, des livraisons de marchandises et du stationnement sont en partie impulsées par la Loi SRU de 2000. La thématique de la sécurité est également liée à la loi sur l'égalité des chances de 2005, qui impose aux collectivités locales de prendre en compte les conditions d'accessibilité des réseaux de transports collectifs aux personnes handicapées. Celle de l'environnement découle de plusieurs circulaires également. De plus, les techniciens et les élus rappellent que le PDU II s'inscrit dans un contexte local très différent de celui de 1998. Il n'est plus question de se prononcer que des scénarii possibles. En 2006 la question centrale est de connaître l'état de la situation après 5 années de PDU et quelles réorientations données le cas échéant. Le PDU II s'inscrit avant tout dans la continuité du premier et des décisions prises en 2000. Donc, l'innovation n'est pas recherchée.

Mais la Loi a également rencontré des initiatives locales, issues de la société civile et du travail des associations, qui viennent largement enrichir les échanges des GTT en 2006 et prolonger l'action publique locale. Parmi ces initiatives, qui se sont développées depuis 2000, on relèvera le travail de l'ADTC pour développer les Plans de mobilité scolaires, à travers le développement des Pédibus et Vélobus.

3.2.2. LES ENJEUX TERRITORIAUX PORTES PAR LES TECHNICIENS

En revanche, points intéressants, deux thématiques nouvelles sont définies à partir des enjeux territoriaux : celle des Transports collectifs et celle de la voirie-circulation. Ces deux thématiques sont peu innovantes du point de vue des sujets abordés, dans la mesure où les TC et les réseaux de voirie sont directement concernés par le PDU. Cependant, dans le cas du GTT Transports collectifs, l'enjeu des échanges annoncé est celui de la meilleure prise en compte des différents réseaux (du point de vue de l'intermodalité) et des échelles territoriales concernées par ces réseaux (du point de vue des pratiques). Dès le PDU I, l'articulation des échelles avait été travaillée. En effet, les acteurs locaux ont toujours considéré qu'il y avait un enjeu fort à traiter la question de l'interface entre le PDU et les territoires limitrophes. Cette préoccupation est très présente dans les travaux des GTT en 2006 et est directement traitée par le GTT Transports collectifs. C'est à l'échelle notamment de la région urbaine que le groupe a réfléchi aux développements futurs des grands réseaux dits structurants tels

que le réseau ferré, les gares et pôles d'échanges et la question des parkings relais. Notons que la nouvelle enquête ménages déplacements de 2002 a été réalisée à cette échelle également ce qui pousse les acteurs locaux à réfléchir au-delà du périmètre des transports urbains.

Concernant le GTT Voirie et circulation, ce nouveau groupe a été constitué autour d'un certain nombre d'enjeux territoriaux à l'échelle de l'agglomération concernant les infrastructures de transport, notamment autour de leur requalification. Les « autoroutes apaisées » (du type *Traffic calming*) ont en effet fait irruption sur la scène grenobloise à l'instigation des techniciens de La Métro et des études de l'agence d'urbanisme autour des années 2005.

Nous avons également souligné l'absence de tenue de séance du groupe sur urbanisme-transport dont les participants pressentis avaient été accaparés par la démarche de contrat d'axe de la future ligne E du tramway. Notons que cette démarche d'articulation d'un projet de TCSP avec le développement urbain des communes traversées a donné lieu à la rédaction d'une charte de la cohérence urbanisme-transports qui a été intégralement intégrée au PDU.

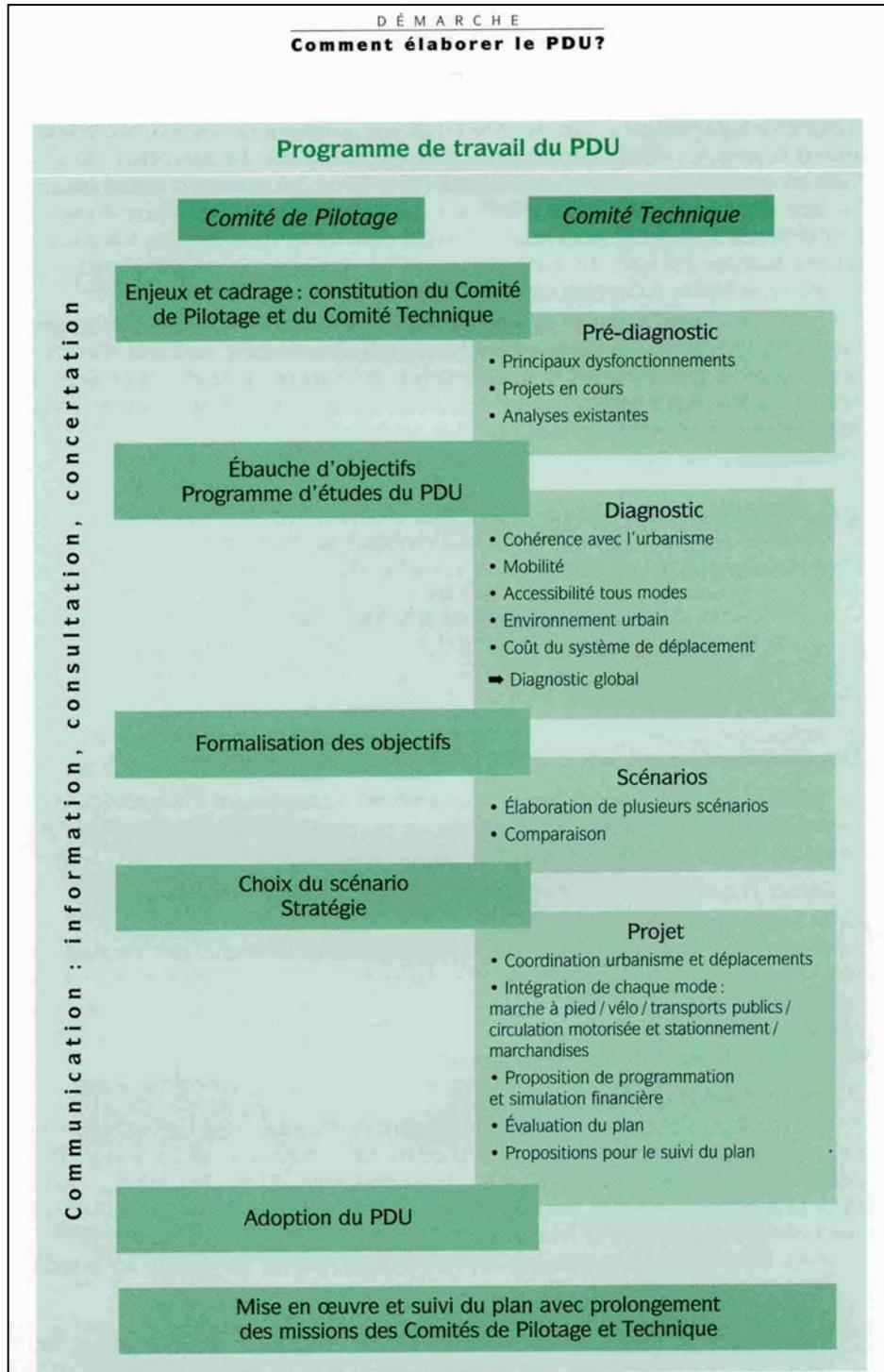
Ces deux derniers exemples démontrent le « *détournement* » du débat public par les services des collectivités locales au détriment des débats avec la société civile. Ces exemples accentuent l'effet de « *polarisation technicienne* » des GTT. Ce constat est renforcé par l'appréhension du rôle des associations développée par les techniciens de La Métro et du SMTC. En effet, en 2008, les techniciens nous ont confié leur regard bienveillant sur les associations participant aux GTT, car ils les considèrent comme des partenaires historiques, incontournables. En revanche, ils considèrent ces partenaires comme moins pointus qu'eux ; leur expertise est perçue comme moins élaborée et moins « armée » face à des questions pointues et difficiles.

3.2.3. UN ENJEU ORPHELIN

Cependant, certains échangeurs ont nourri des réflexions totalement nouvelles et non « prévues » ou proposées par les acteurs publics. En effet, lors des échanges du GTT *Environnement*, les réflexions ont « glissé » sur les questions de pollutions des personnes exposées aux émissions polluantes des voitures, car résidant le long des axes autoroutiers et routiers. Mais ces réflexions ont essentiellement porté leur attention sur les zones de renouvellement urbain à proximité des grands axes routiers qui faisaient l'objet d'un projet de reconversion urbaine à moyen terme. Une fois cet enjeu énoncé, il a fait l'objet de discussions qui ont amené à considérer que le PDU devrait être le document permettant de diminuer le nombre de personnes soumises à ce type de pollution. Un site en particulier a été au centre des débats, celui de la friche Bouchayer-Viallet en bordure de l'autoroute A480, autoroute dont le projet de passage à 2X3 Voies est inscrit au PDU. Cependant, les acteurs publics en charge du PDU n'ont pas souhaité voir cette question directement inscrite dans le projet de PDU, estimant qu'elle pouvait être abordée et traitée à l'échelle des projets urbains. Dans ce cas, l'articulation urbanisation/santé publique est rejetée dans un autre champ public d'intervention.

Notons que certains thèmes dont on aurait pu imaginer qu'ils soient également traités par les GTT ne l'ont pas été : les problématiques d'exclusion sociale et de mobilité ou encore la question des outils de pilotage de l'action par exemple sur l'évaluation/le suivi des actions du PDU

ANNEXE 1



Source : CERTU (1996).

BIBLIOGRAPHIE

Sur les PDU

BRATOSIN, S. (2000) *La concertation : forme symbolique de l'action collective. Le plan de déplacements urbains de Lille Métropole*, Thèse de doctorat en Sciences de l'information et de la Communication, Université de Lille III.

CERTU (1996) *Plans de Déplacements Urbains*, Paris, Ministère de l'Équipement, 263p.

CERTU (2001) *Observatoires des plans de déplacements urbains. De la méthode aux indicateurs*, Paris, Ministère de l'Équipement, 243 p.

CERTU (2003) *La concertation dans les Plans de déplacements urbains. Pourquoi ? Avec Qui ? Comment ?*, Paris, Ministère de l'Équipement.

CERTU (2005) *Etablir un compte déplacements à l'échelle locale*, Paris, Ministère de l'Équipement, 128p.

COULAUD, N. (2004) « Les PDU ne tiennent pas leur promesse », *Le Moniteur*, 27-02-2004, pp. 50-52.

FLEURY, D. (dir.) (2002) *Gestion Urbaine, Sécurité routière et Environnement*, Actes du séminaire du Projet SEGUR 2001-2002, INRETS, actes n°86.

FRERE, S. (2005), « Quelle place pour l'expertise citoyenne dans les PDU de Lille », in YERPEZ, J. (ed.) (2004) *Le plan de déplacements urbains, un processus sous le regard des chercheurs*, Arcueil, INRETS.

FRERE, S. (2005), *Concertation et décision dans les dispositifs de planification de la loi sur l'air (1996)*. Etude Nord-Pas-de-Calais, Thèse de doctorat en Science Politique, Université de Lille II.

GONZALES ALAVREZ, A. (2006) *Mobilien et le PDU d'Ile-de-France, de l'innovation dans les politiques de déplacements au risque de la concertation*, Thèse de doctorat en Aménagement et Urbanisme, Marne-la-Vallée.

GUILBOT, M. (2004) « La participation du public à l'élaboration des PDU. Concertation et enquête publique : association du public au processus décisionnel ou alibi pour légitimer un projet ? » in Yerpez, J. (ed.) (2004) *Le plan de déplacements urbains, un processus sous le regard des chercheurs*, Arcueil, INRETS.

JOUBE, B. (dir.) (2003) *Les politiques de déplacements urbains en Europe*, Paris, L'Harmattan.

JOUBE, B., PURENNE, A. (2003) « Une politique des déplacements urbains en quête d'expertise : les expériences lyonnaises », dans Jouve, B. (dir.) (2003) *Les politiques de déplacements urbains en Europe*, Paris, L'Harmattan.

KAUFMANN, V. (2000) *Mobilité quotidienne et dynamiques urbaines*, Presses Polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.

KAUFMANN, V. et al. (2003) *Coordonner Transports et Urbanisme*, Presses Polytechniques et Universitaires romandes, Lausanne.

KAUFMANN, V. (2003) « Circulation 2000 à Genève : l'innovation institutionnelle et procédurale au service de l'innovation technique », Jouve, B. (dir.) (2003) *Les politiques de déplacements urbains en Europe*, Paris, L'Harmattan, pp.47-80.

LEFEVRE, C., OFFNER, J.-M. (1990) *Les transports urbains en questions*, Paris, Celse, 221p.

LOUVET, N. (2004) « La concertation publique dans les PDU : Une production d'expertise ? », *Métropolis*, 108-109, pp.88-90, 104p.

LOUVET, N. (2004) « Le plan de déplacements urbains, un processus participatif » in YERPEZ, J. (ed.) (2004) *Le plan de déplacements urbains, un processus sous le regard des chercheurs*, Arcueil, INRETS.

LOUVET, N. (2005) *Les conditions de la concertation productive dans l'action locale : Le cas des PDU*, Thèse de Doctorat, Marne La Vallée, LATTTS.

MENERAULT, P. (1986) *Plans de déplacements urbains et solidarités territoriales*, DEA, Paris, IUP.

MENERAULT, P.(2002) « PDU et nodosités territoriales : une grille d'analyse des lieux de l'interconnexion ferroviaire », in Fleury, D. (dir.) (2002) *Gestion Urbaine, Sécurité routière et Environnement*, Actes du séminaire du Projet SEGUR 2001-2002, INRETS, actes n°86.

OFFNER, J.-M. (1993) « Vingt-cinq ans (1967-1992) de planification des transports urbains en France », *Revue d'économie régionale urbaine*, N°5.

OFFNER, J.-M. (2002) *Les PDU (1996-2002)*, LATTTS, Paris, ENPC.

OFFNER, J.-M. (2003) *Observatoire des processus politiques de production des Plans de déplacements urbains*, Predit, LATTTS.

OFFNER, J.-M. (2003) *L'élaboration des Plans de déplacements urbains de la loi sur l'air de 1996. Le nécessaire renouveau des politiques locales de transports*, Synthèse de recherche, Marne-La-Vallée, LATTTS.

YERPEZ, J. (ed.) (2004) *Le plan de déplacements urbains, un processus sous le regard des chercheurs*, Arcueil, INRETS.

Sur le cas de Grenoble

AURG, CETE de Lyon, DDE de l'Isère *Dossier de voiries d'agglomération grenobloise. Horizon 2000. Dossier de concertation*, 1993, 27 + 179 p.

BOLLE, P., « 1965 : la démarche grenobloise dans le contexte National », dans P.DUCROS, P.FRAPPA, F.LALANDE, R.RIZZARDO (dir.) *Action municipale , innovation politique et décentralisation*, Aubenas, La pensée sauvage, 1998, pp.35-45.

DEBERNARDY M. *Un SDAU trop orthodoxe pour faire un SCOT*, TEO, Plan Urbanisme Construction et Architecture, 2001, 90 p.

D'ARCY, F. « *Un précurseur de la décentralisation de la décentralisation* » dans P.DUCROS, P.FRAPPA, F.LALANDE, R.RIZZARDO (dir.) *Action municipale , innovation politique et décentralisation*, Aubenas, La pensée sauvage, 1998, pp.193-1997.

DUARTE P., NOVARINA G. (2001), *Regards associatifs sur la ville et ses territoires*, Grenoble, CRESSON, Paris, Ministère de l'Environnement, Plan Urbanisme Construction et Architecture 144 p.

Grenoble Alpes Métropole *Projet d'agglomération*, avril 2003, 45 p.

LOUSTAU C. *Le suivi d'un SCOT ou schéma directeur : pourquoi, comment ? Exemple à Grenoble*, IUG, 2004, 184 p.

NOVARINA G. *De l'urbain à la ville. Les transformations des politiques d'urbanisme dans les grandes agglomérations. L'exemple de Grenoble (1960-1990)*, Paris, CGP, Plan Urbain, Grenoble, CIVIL, 1993, 212 p.

NOVARINA G. (sous la direction de) *Plan et projet. L'urbanisme en France et en Italie*, Paris, Anthropos, 2003, 233 p.

NOVARINA, G., « La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme », *Gouvernances, Les Annales de la Recherche Urbaine*, 1998, N°80-81, 173-179.

NOVARINA, G., PAULHIAC, F., « Piani di settori o di territorio, quali i confini ? », *Territorio*, 2006, N°32, pp 77-86.

PAULHIAC, F., NOVARINA, G., *Conditions de pilotage des politiques de mobilité urbaine : Evaluation du PDU de Bordeaux et processus de mise en cohérence des politiques urbaines*, IUG & PREDIT, Rapport de recherche, 213p.

Syndicat Mixte des Transports en Commun *PDU. Le plan de déplacements urbains de l'agglomération grenobloise*, Grenoble, 1999, 134 p.

SMTC(2006) *Plan de déplacements urbains de l'agglomération grenobloise, Projet 2006-2012*.

Syndicat Mixte des Transports en Commun *PDU. Le plan de déplacements urbains de l'agglomération grenobloise*, Grenoble, 2006, 231 p.

Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du schéma directeur, AURG *Schéma directeur de la région grenobloise*, Grenoble, 2000, 192 p.

SYARDIERE, J., VIGNY, B. « *Témoignages* », dans P.DUCROS, P.FRAPPA, F.LALANDE, R.RIZZARDO (dir.) *Action municipale, innovation politique et décentralisation*, Aubenas, La pensée sauvage, 1998, pp.86-92.

Ville d'Echirolles (2004), *Projet de ville. Echirolles concerte son avenir*, 63 p.

Ville d'Echirolles (2005), *PLU, Plan local d'urbanisme de la Ville d'Echirolles*.

Ville d'Echirolles, « *PLU, Plan local d'urbanisme* », supplément à *Cité Echirolles*, février 2006.

2.1.	Le positionnement du CDD par rapport à l'institution intercommunale	178
2.1.1.	Le CDD2 : un rapprochement progressif à l'institution communautaire à travers les saisines	178
2.1.1.1.	Nature des saisines.....	178
2.1.1.2.	Temporalité et organisation des saisines	178
2.1.2.	Une distance encore marquée au politique	180
2.2.	Le PADD du SCOT de l'agglomération lyonnaise	183
2.2.1.	Le SCOT, le PADD et le cadre réglementaire de la concertation selon la Loi Solidarité et renouvellement urbain	183
2.2.1.1.	Le SCOT et son PADD dans la loi.....	183
2.2.1.2.	Les obligations réglementaires en matière de débat public relatives à l'élaboration d'un SCOT	185
2.2.2.	Le SCOT de l'agglomération lyonnaise : démarche d'élaboration.....	187
2.2.2.1.	La stabilité des périmètres de planification	187
2.2.2.2.	La démarche d'élaboration du SCOT	188
2.2.3.	Le SCOT et le PADD : contenu et limites	190
2.3.	La Vision métropolitaine.....	192
2.3.1.	Statut, objectif et contenu de la Vision métropolitaine.....	192
2.3.2.	Démarche d'élaboration et limites de la Vision métropolitaine.....	194
2.4.	L'Agenda 21 du Grand Lyon.....	196
2.4.1.	Statut de l'Agenda 21	196
2.4.2.	Contenu de l'Agenda 21	196
3.	LE CDD ET L'ELABORATION DES POLITIQUES URBAINES : UNE ARTICULATION A CONSTRUIRE.....	199
3.1.	Des enjeux orphelins qui émergent grâce au débat public, mais peu intégrés aux politiques urbaines	199
3.1.1.	Les enjeux orphelins identifiés par le CDD.....	199
3.1.2.	Une faible intégration des enjeux orphelins suite à leur émergence dans le débat public	201
3.2.	L'impact du débat public sur les politiques urbaines soumises au CDD.....	202
3.2.1.	Le PADD du SCOT : un impact substantiel faible du débat public, mais un impact procédural important	202
3.2.2.	L'impact du débat sur la Vision métropolitaine	205
3.2.3.	Rôle des conseils de développement 1 et 2 dans l'élaboration de L'Agenda 21	206
3.3.	Le débat public comme facteur de mise en cohérence des politiques : une requête dont la mise en oeuvre reste incertaine	208
3.3.1.	Au niveau substantiel.....	208
3.3.1.1.	Le développement durable comme clé de lecture du discours du CDD	208
3.3.1.2.	L'appel à une mise en cohérence des politiques urbaines, une préoccupation surtout axée sur la mise en oeuvre.....	211
3.3.2.	Niveau procédural.....	213
3.3.2.1.	La sectorisation du débat public sur les politiques sectorielles	213
3.3.2.2.	Une mise en relation des instances participatives à peine amorcée ; la faiblesse des connexions interscalaires.....	215
ANNEXE 1 : PRESENTATION du processus d'élaboration du projet d'agglomération « Lyon 2010 » dans le cadre de la révision du Schéma directeur.....		218

ANNEXE 2 : TABLEAU D'ACTIVITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU GRAND LYON POUR L'ANNEE 2006-2007	220
ANNEXE 3 : TABLEAU DES MEMBRES DU CDD ASSOCIES AUX DEMARCHES DE CONCERTATION D'AMONT SUR L'ELABORATION DU SCOT ET DE LA VISION METROPOLITAINE	223
ANNEXE 4 : LISTE DES ENTRETIENS REALISES ET EXPLOITES DANS LA MONOGRAPHIE	224
ANNEXE 5 : CONTRIBUTION SUR LE PADD DU SCOT : POINTS ESSENTIELS	225
ANNEXE 6 : PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTEES A LA SYNTHESE DU PADD SUITE A SA MISE EN DEBAT	228
ANNEXE 7 : IMPACT DU DEBAT PUBLIC SUR LA VISION METROPOLITAINE.....	229
ANNEXE 8 : TABLEAU CHRONOLOGIQUE.....	230
BIBLIOGRAPHIE.....	231

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 11 : Instances permanentes de débat public à trois échelles	158
---	-----

INTRODUCTION

Le conseil de développement du Grand Lyon³¹ est une institution née de l'obligation, inscrite dans la Loi d'orientation sur l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de 1999 et concernant les aires urbaines de plus de 50 000 habitants, de créer une instance locale de représentation de la société civile. Sa définition, comme souvent dans la législation française concernant les instances et procédures de participation citoyenne, est sommaire. La seule obligation imposée aux acteurs institutionnels locaux, au-delà de la création même de l'instance, concerne sa consultation relative à l'élaboration du projet d'agglomération, document d'énonciation des objectifs politiques poursuivis par la collectivité. L'enjeu de ce document, créé lui aussi par la LOADDT, est de conditionner l'octroi de subventions étatiques et régionales³² à la définition d'une stratégie locale concertée. Au-delà de cette obligation, le conseil de développement peut être saisi sur "toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et le développement de celle-ci"³³, ce qui ouvre un large champ des possibles : gestion courante des services publics ou choix de planification? Restriction à l'échelle intercommunale, ou ouverture aux échelons de proximité, voire métropolitains? Concentration sur les domaines de compétence de l'autorité d'agglomération, ou incursion vers des thématiques qui y échappent? Chaque acteur local a eu le loisir de définir sa propre formule de conseil de développement, ce qui a conduit à faire de cette instance réglementaire un objet pluriel, traversé de dynamiques sociales multiples et variées. Dans le cas du conseil de développement du Grand Lyon, le choix a été fait par les élus de soumettre à cette instance certaines démarches de planification urbaine en cours d'élaboration. C'est en cela qu'il s'agit d'une étude de cas pertinente pour notre recherche qui s'applique à cerner les modalités de l'articulation entre débat public et planification, ainsi que les effets éventuels du premier sur la seconde.

Plan de la monographie

La monographie se structure en trois parties : nous commençons par présenter le Conseil de développement du Grand Lyon (A), en le replaçant dans la généalogie des dispositifs de concertation qui se sont succédés dans l'agglomération lyonnaise ; puis nous montrons que la création du Conseil de développement (CDD) s'inscrit dans un contexte d'institutionnalisation du débat public au Grand Lyon. Après avoir présenté le projet de refondation du conseil intervenu en 2006, nous évoquerons plus en détail son fonctionnement concret. La deuxième partie (B) est axée sur les trois politiques du Grand Lyon qui ont été soumises au Conseil de développement, par saisine de l'exécutif communautaire : Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) et plus particulièrement son Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) ; la Vision métropolitaine et l'Agenda 21. Enfin (C), nous nous pencherons sur

31 Le Grand Lyon est le nom donné à la Communauté urbaine de l'agglomération lyonnaise. Il s'agit d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, fédérant 57 communes et 1,3 millions d'habitants. Ses compétences sont l'aménagement spatial, le développement économique et les services urbains.

32 L'élaboration d'un projet d'agglomération par un EPCI lui permet de signer un contrat d'agglomération, inscrit au volet territorial du CPER (Contrat de plan État-Région – devenu Contrat de Projet Etat Région en 2006).

33 Article 26 de la LOADDT.

l'articulation entre débat public et élaboration des politiques urbaines en questionnant l'impact des contributions du Conseil de développement sur les démarches de planification qui lui ont été soumises.

1. LE CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU GRAND LYON

1.1. GENEALOGIE LYONNAISE DES DISPOSITIFS DE CONCERTATION

Nous prenons le parti de replacer cette expérience dans la succession d'instances qui l'ont précédée, afin d'apprécier la dimension d'apprentissage des acteurs au débat public : à savoir Lyon 2010, le CCU, Millénaire 3 et la première formule du CDD.

1.1.1. LYON 2010 : AUX ORIGINES DE L'OUVERTURE DES PROCESSUS DE PLANIFICATION

Pour évoquer l'évolution du débat public dans l'agglomération lyonnaise, en lien avec la planification, et tenter de revenir aux origines de son émergence, un épisode s'impose : il s'agit de la révision du Service Départemental d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), conduite dans les années 1980, et plus particulièrement l'exercice de réflexion stratégique et prospective qui l'a soutenu : l'élaboration du projet d'agglomération "Lyon 2010". Cet épisode constitue un symbole puissant dans les représentations des acteurs de l'aménagement, qui a fait date et marqué l'histoire de la planification lyonnaise. Une des composantes de ce "mythe" a trait au fait qu'il aurait constitué un exercice précurseur d'ouverture du processus de décision en matière de planification. En cela, il interpelle directement notre recherche sur le débat public. Nous allons donc étudier cette démarche en nous demandant : comment se caractérise le processus d'ouverture qui a accompagné l'élaboration du projet d'agglomération "Lyon 2010"? A la lumière de cette analyse, comment peut-on situer l'épisode "Lyon 2010" dans l'évolution du lien entre planification et débat public à Lyon ces 30 dernières années?

1.1.1.1. Un événement précurseur

Il convient en 1er lieu de présenter la démarche, dans ses grandes lignes, pour permettre au lecteur de la situer, avant d'aborder plus précisément la question de l'ouverture du processus d'élaboration. En concordance avec le mythe qui lui est associé, la démarche Lyon 2010 a effectivement constitué une innovation, un événement remarquable, à plusieurs niveaux :

Tout d'abord, Lyon s'est distinguée des autres agglomérations françaises à cette occasion, en impulsant en quelque sorte un mouvement d'essor de la planification

stratégique spatialisée en France³⁴. Celle-ci se définit en comparaison avec la planification normative axée prioritairement sur l'usage des sols, souveraine dans les décennies précédentes, consacrée en France par la LOF (loi d'orientation foncière) de 1967. Dans les années 1980, l'évolution du contexte politico-économique impose de nouvelles conditions au développement urbain, qui tendent à rendre obsolètes la rigidité et le caractère directif de la planification réglementaire. Un autre modèle de planification est appelé à se construire, sans pour autant que le cadre législatif en la matière ne soit modifié : l'évolution se joue plutôt au niveau de l'"esprit" qui préside à l'exercice de planification.

A Lyon, cette dynamique se joue avec vigueur, puisque le Schéma Directeur adopté en 1978 semble inadapté aux acteurs dès le début des années 1980. Certains épisodes font brutalement apparaître l'inadaptation de la rigidité du Schéma directeur aux enjeux socio-économiques de l'époque³⁵. La conscience de la nécessité d'une révision s'impose ainsi sans difficulté chez les acteurs locaux, qui ont enclenché le processus en 1985. Le Schéma directeur révisé met l'accent sur le développement économique et l'attractivité internationale de l'agglomération. Son élaboration s'est divisée en deux grandes étapes, qui correspondent à la réalisation de documents distincts : d'une part le projet d'agglomération « Lyon 2010 », réflexion prospective concertée ; d'autre part le Schéma directeur lui-même, qui s'appuie sur le projet d'agglomération mis s'en distingue par son caractère juridique.

1.1.1.2. Une ouverture relative du processus d'élaboration

La triangulation du dispositif : l'ouverture du processus d'élaboration aux experts

L'élaboration de Lyon 2010 se caractérise par un processus d'ouverture à des experts extérieurs aux institutions locales. Nous détaillons ce processus en annexe 1. Les canaux diversifiés de mobilisation d'experts ou d'acteurs de l'élite locale à l'amont, les réunions d'information et de communication à l'aval témoignent d'un effort d'ouverture relativement complet. L'évocation des diverses réunions s'accompagne généralement, dans les documents consultés, de chiffres éloquentes sur l'importante participation qu'elles ont suscité. Mais si au-delà de l'aspect quantitatif, si on s'intéresse plus précisément aux statuts de ces acteurs et aux modalités de leur association, force est de constater qu'on est encore bien loin d'un processus délibératif qui s'apparenterait à un véritable débat public autour de la démarche prospective Lyon 2010.

Ainsi, comme l'ont déjà pointé certaines études (Prud'homme et Davezies, mai 1989), plusieurs catégories d'acteurs sont peu présentes, voire absentes, des étapes amont du

34 On peut la définir comme "un effort collectif pour re-imaginer une ville, une région urbaine ou un territoire plus important, et transformer cette nouvelle vision en termes de priorités d'investissements, de dispositifs de protection, d'investissements d'infrastructures et de principes de régulation de l'usage des sols (...). La dimension stratégique signifie que l'on veut avoir une vision d'ensemble. Elle implique la sélectivité des actions, choisies en raison de leur importance déterminante pour l'avenir d'un territoire" (Motte, 2006).

35 En 1984, alors que la crise économique provoque un fort taux de chômage, la réalisation d'une ZAC, qui aurait permis des créations d'emploi, est annulée par le Tribunal administratif du fait de sa localisation en zone résidentielle (Prud'homme et Davezies, mai 1989).

dispositif d'élaboration. Les syndicats et les associations par exemple n'ont pas été mobilisés. Cela témoigne du fait qu'il ne leur est pas encore reconnu une expertise spécifique susceptible de leur permettre d'intégrer le processus institutionnel. Les groupes d'habitants, et plus encore les citoyens, ne sont pas non plus présents. Par ailleurs, Prud'homme et Davezies notent le fait que les universitaires et les entrepreneurs ont été assez peu associés au regard du rôle primordial accordé à la recherche et au développement économique dans le document Lyon 2010, ciblant ainsi un décalage entre procédure et contenu de la démarche stratégique. Si on se penche plus spécifiquement sur la place accordée aux acteurs économiques, ils ont été effectivement peu associés directement. Leur mobilisation s'est faite par différents intermédiaires : organismes consulaires (les chambres, dont Prud'homme et Davezies questionnent la représentativité), auditions par les experts, entretiens effectués auprès d'une cinquantaine d'acteurs par un bureau d'études comme base de sa méthode de scénarisation d'après commande de l'Agence d'urbanisme (TETRA, octobre 1988). La volonté de connaître les stratégies des acteurs économiques afin d'anticiper et de préparer au mieux le développement de l'agglomération était donc bien présent, en accord avec la place primordiale accordée à cet enjeu dans la démarche de planification. Mais elle s'est faite souvent en l'absence des principaux intéressés, par l'intermédiaire de différents mécanismes de recueil d'avis ou de représentation.

Les phases amont du processus décisionnel se sont donc caractérisées par une ouverture à des catégories d'acteurs très spécifiques : porteurs d'une expertise reconnue, organes de représentation d'un secteur professionnel... la consultation se substituant dans certains cas à la concertation directe. Ni le monde associatif et syndical, ni les organes participatifs de proximité ne sont convoqués au débat ou à l'analyse : l'ouverture est relative, le processus demeure aveugle à tout un pan pourtant dynamique de la société locale³⁶. On peut ainsi adhérer à l'affirmation de B. Jouve pour qui Lyon 2010 est demeuré "un exercice technocratique, confisqué, incapable d'engendrer une véritable appropriation par la société civile lyonnaise et ses groupes constitués" (Jouve, 2001).

= Ce détour par l'exercice Lyon 2010, s'il amène à relativiser la portée de l'ouverture qu'il a suscité, permet tout de même d'identifier plusieurs innovations qui s'inscrivent probablement au fondement des évolutions ultérieures. Il semble pertinent d'observer la relation entre planification et débat public à Lyon sous l'angle de la continuité à partir de la démarche Lyon 2010 : le caractère à la fois précurseur et prestigieux de la démarche constitue à partir de cette fin des années 1980 une constante, ou du moins un souci régulièrement actualisé, dans la conduite des politiques urbaines lyonnaises³⁷ mais aussi de certaines démarches participatives majeures, comme Millénaire 3 (mandature de R. Barre), qui a eu un impact médiatique international important. L'élément de continuité le plus évident est incarné par un acteur, Jean Frébault, qui a été au centre de la démarche Lyon 2010 puisqu'il était à l'époque président de

36 L'ouverture est plus importante à l'aval du dispositif à travers les rencontres territoriales et thématiques, mais ces rencontres étant ponctuelles, uniques et intervenant dans les deux derniers mois de la démarche stratégique relèvent davantage d'une démarche de communication, visant à diffuser de l'information au public, que d'un débat public susceptible d'effets sur les choix retenus. Le cœur du travail concret, de l'analyse et de l'échange est demeuré le domaine réservé d'une expertise technique partielle.

37 On peut citer en exemple : le plan Lumière et la politique d'espaces publics de la mandature de Michel Noir ; la mise en place du dispositif Velo'v par Gérard Collomb...

l'Agence d'urbanisme, et qui est aujourd'hui président du Conseil de développement (CDD)... Ce passage traduit la constitution, dans le domaine de l'urbanisme, d'une communauté professionnelle locale qui imprègne aussi bien la sphère technique que celle du débat public, comme nous le verrons plus tard lorsque nous aborderons la composition du CDD et le rôle qu'y joue l'expertise.

Cette hypothèse de la continuité est confirmée par les acteurs eux-mêmes, qui, lorsqu'on les interroge sur le CDD, construisent spontanément une généalogie du débat public à Lyon qui prendrait racine dans l'élaboration du projet d'agglomération des années 1980³⁸.

1.1.2. LE CONSEIL CONSULTATIF D'URBANISME, MILLENAIRE 3 ET LE 1^{ER} CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

Dans un passé moins lointain, on peut distinguer trois moments préalables à l'institution d'un débat public d'agglomération au Grand Lyon :

Le Conseil consultatif d'urbanisme

De 1990 à 2000 s'expérimente une 1^{ère} formule de participation à l'échelle communautaire à travers le Conseil consultatif d'urbanisme mis en place dans la suite directe du schéma directeur stratégique Lyon 2010. Il permet d'en décliner les grandes orientations dans une arène de débat qui apparaît, rétrospectivement, comme précurseur du Conseil de Développement. Néanmoins, son objet reste limité, l'urbanisme et le développement urbain. Les débats sont structurés par les professionnels de l'agence d'urbanisme et son objectif est plutôt la diffusion d'une culture urbanistique. Pour autant, l'élu local qui en est l'instigateur (Henri Chabert, « second du maire volontariste Michel Noir ») revendique par ce biais la fondation d'une nouvelle participation citoyenne.

Millénaire 3

Millénaire 3, scène de dialogue ouverte à la société grandlyonnaise introduit une dimension prospective dans les travaux du Grand Lyon et amorce par là un changement de référentiel au sein de cette institution marquée par une tradition planificatrice plus classique (Jouve, 2001). La démarche Millénaire 3 est lancée par Raymond Barre, devenu maire de Lyon et Président de la communauté urbaine en 1995³⁹. L'objet de Millénaire 3, qui associe en tout plusieurs centaines de participants, est de réaliser un projet d'agglomération, réflexion stratégique destinée à servir de socle à la définition des politiques sectorielles. La démarche fonctionne sous forme de groupes de travail thématiques et de rencontres transversales permettant la synthèse des travaux ; il faut noter que la composition de l'instance n'est pas fixe mais évolutive en fonction des thèmes traités et de l'intérêt des participants. En se penchant sur les thématiques abordées par Millénaire 3, on constate que cette arène traite déjà des

38 On peut également citer un extrait du discours de Gérard Collomb dans le préambule de la Charte de la participation : « Le Grand Lyon ne part pas de rien et on peut citer l'exemple de l'élaboration du projet stratégique d'agglomération 21 priorités pour le XXI^e siècle, ou encore l'installation en février 2001 du CDD de l'agglomération lyonnaise" (Charte de la participation, 2003).

39 Son élaboration est confiée à Jacques Moulinier, alors vice-président en charge de la stratégie de développement du Grand Lyon, futur Président du 1^{er} CDD ; ainsi qu'au Secrétaire général de la Communauté urbaine et au chef de cabinet de R. Barre.

problématiques qui vont s'avérer prioritaires dans les travaux du CDD 1 et 2 (solidarité, compétitivité, gouvernance territoriale...) ainsi que des démarches de planification qui y seront soumises⁴⁰.

Outil précurseur, Millénaire 3 anticipe en quelque sorte les principes promus par la LOADDT (1999), et tout naturellement ses travaux vont constituer l'ossature du projet d'agglomération adopté en réponse à la loi. L'association des citoyens à la construction d'un territoire de projet est une dynamique déjà enclenchée au sein de l'agglomération lyonnaise, que la loi Voynet est venue conforter et légitimer, et auquel elle a procuré un cadre de valorisation a posteriori (Chabanel, 2003). La logique chronologique voulant que le projet d'agglomération vienne en aboutissement des débats du conseil de développement a donc été renversée : le conseil du Grand Lyon, créé en application de la 21^e priorité édictée dans le projet d'agglomération élaboré par Millénaire 3, a simplement produit un avis sur celui-ci au moment de son installation.

1^{er} Conseil de développement

La première formule du conseil de développement du Grand Lyon a été institué par Raymond Barre à la toute fin de son mandat en 2001. Conservé par l'équipe de Gérard Collomb dans une optique de continuité avec Millénaire 3, sans redéfinition d'un projet de participation spécifique, le conseil reprend les thématiques traitées au sein de l'arène de débat public précédente. Le CDD1 fonctionne lui aussi sous forme de groupes de travail thématiques, dont trois générations vont se succéder entre 2001 et 2005⁴¹. On peut noter qu'il se voit confier peu de démarches de planification ou de politiques urbaines en prise avec l'activité de la Communauté urbaine, l'Agenda 21 et la Charte de la participation faisant exception. Le conseil dysfonctionne rapidement (faible mobilisation des participants, absence de représentativité des membres actifs et de reconnaissance politique des travaux...)⁴², ce qui va conduire la collectivité à un projet de refondation de l'instance, se concluant par l'installation en juillet 2006 d'un Conseil de développement renouvelé, tant dans sa composition (seul 1/3 des participants a été reconduit) répondant désormais à une organisation en collèges, que dans ses règles de fonctionnement comme nous allons le voir plus bas.

40 Des groupes de travail sont mis en place en 1999-2000 suite aux Journées de prospective tenues en 1998, qui ont permis de déterminer les axes de réflexion. Ces groupes de travail (GT) s'intitulent : GT1 « Ecologie urbaine et qualité de vie : vers un Agenda 21 ? », GT2 « Mieux organiser le développement urbain : vers une révision du Schéma directeur ? », GT3 « Territoires, compétences, gouvernance », GT4 « Cohésion sociale : les conditions d'une agglomération solidaire », GT5 « Exister dans la nouvelle économie mondiale », GT6 « Finances » (Chabanel, 2003). Leurs débats vont aboutir à la formulation de 5 axes stratégiques, qui constitueront les thèmes de travail des groupes de travail du CDD1. Ils nourriront le projet d'agglomération et influenceront le plan de mandat de Gérard Collomb en 2001.

41 Sans détailler précisément les objets de chaque groupe de travail, les thématiques traitées au sein du 1er CDD ont été : le projet culturel d'agglomération, l'attractivité économique, la démocratie participative, l'économie sociale et solidaire, l'élaboration de l'Agenda 21 et de la charte de la participation, et en 2004 l'évaluation de la réalisation du plan de mandat.

42 L'évolution de la 1ère formule du Conseil de développement du Grand Lyon suit la tendance générale des conseils français : essoufflement dans les 5 premières années de fonctionnement, marginalisation par rapport à la prise de décision, et finalement effort de réinvestissement du conseil par la collectivité (Ghamroun et al, 2007).

1.1.3. LE 2^E CONSEIL DE DEVELOPPEMENT : UN ELEMENT DANS L'ARCHITECTURE GLOBALE DES INSTANCES PARTICIPATIVES⁴³

Si on se place dans une perspective synchronique, le Conseil de développement ne constitue pas l'unique formule d'association des citoyens et groupes organisés aux choix locaux proposée par la Communauté urbaine. Au contraire, le Conseil s'est ajouté à un ensemble d'instances spécialisées déjà existantes ou en cours de création, plus ou moins ouvertes à une diversité d'acteurs institutionnels et non institutionnels, intervenant dans les domaines de l'habitat (Conférence d'agglomération de l'habitat créée en 1997), de l'économie (Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise lancé en 2003⁴⁴) ou des délégations de services publics (Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL) créée en 2002). Le Conseil de développement s'est donc inscrit dans un champ d'instances de dialogue intercommunales déjà balisé, structuré en fonction du découpage des compétences de la Communauté urbaine.

Par ailleurs, il existe aux échelles supra et infra intercommunales une pluralité d'exercices de concertation qu'il nous faut évoquer pour exposer l'ensemble du contexte dans lequel le Conseil de développement prend place : l'échelle métropolitaine fait figure d'angle mort de l'institutionnalisation du débat public (Scherrer, 2008) puisque la loi ne prévoit aucune instance participative à ce niveau. Seule une démarche de concertation institutionnelle y prend place : la Région urbaine de Lyon, qui a pris une forme associative en 1989. Elle coordonne les acteurs institutionnels multiples intervenant sur le territoire métropolitain⁴⁵ pour la définition de projets dans les domaines des transports, de l'économie ou encore du tourisme. Mais parallèlement, aucune démarche n'a été entreprise en matière d'association des citoyens à cette réflexion, jusqu'à une initiative récente du conseil de développement de Lyon dont nous parlerons plus bas⁴⁶.

Si le niveau métropolitain s'avère encore un terrain quasiment vierge en matière de débat public, il n'en va bien entendu pas de même aux échelons communaux et infracommunal, confirmant la théorie tocquevillienne voulant que la proximité soit l'échelle optimale en matière d'essor de la démocratie. La réglementation française a institué, à cet échelon, un ensemble d'instances participatives dès la première phase de

43 Voir le tableau chronologique relatif à la monographie (présentation des politiques sectorielles et des instances de concertation depuis 2000) en annexe 8.

44 L'Agence d'urbanisme a lancé une première démarche de concertation autour de la problématique économique, le Schéma de Développement Economique (SDE) en 1995-7, sous le pilotage d'Henri Chabert, alors vice-président chargé de l'urbanisme et Président de l'Agence d'urbanisme. Le SDE a été transformé en démarche Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise (GLEE) en 2003 et réapproprié par la Communauté urbaine à cette occasion (Jouve, 2001).

45 La Région Rhône-Alpes ; les 4 départements du Rhône, de la Loire, de l'Ain et de l'Isère ; 7 EPCI (les communautés urbaines du Grand Lyon et de Saint-Etienne Métropole ; les communautés d'agglomération de la Porte de l'Isère, du Pays Viennois, de Villefranche-sur-Saône, du Grand Roanne et de Bourg-en-Bresse). On peut souligner que le territoire de la Région urbaine de Lyon recouvre en tout une soixantaine d'EPCI et plus de 800 communes.

46 Voir paragraphe C.1.1.

décentralisation dans les années 1980⁴⁷. La société locale se caractérise par son dynamisme associatif, qui s'est traduit notamment par la constitution d'un mouvement d'associations de quartier porteur de la défense de la qualité de vie, incarné par une coalition nommée l'Union des Comités d'Intérêts Locaux (UCIL)⁴⁸ ; ou encore par la constitution de conseils de quartier, bien avant leur institutionnalisation à travers la loi Démocratie de proximité. Cette nébuleuse associative dont on a pu souligner, à plusieurs occasions, la capacité de collaboration avec les autorités publiques, aurait poussé à la création d'instances de concertation, comme les Comités d'initiative et de consultation d'arrondissement (CICA) ou le Conseil consultatif d'urbanisme (CCU) (Amzert, 2001). Il existe donc dans le contexte lyonnais une tradition de dialogue entre des organismes actifs issus de la société civile et des autorités publiques, prêts à donner suite aux revendications de leurs interlocuteurs.

Tableau 11 : Instances permanentes de débat public à trois échelles

Echelle intercommunale (Grand Lyon)	Conférence d'agglomération de l'habitat (CAH) Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) Conseil de développement (CDD) Grand Lyon l'esprit d'entreprise (GLEE)
Echelle communale (Ville de Lyon)	Commissions extra municipales Conseil municipal des jeunes Conseil lyonnais pour le respect des droits (CLRD) Conseil des résidents étrangers lyonnais (CREL) Groupe d'initiatives pour l'intégration dans la ville (GIPIV)
Echelle de proximité (Arrondissements, quartiers)	Comités d'initiative et de consultation d'arrondissement (CICA) Conseils de quartier

Ce tableau illustre la pluralité d'instances locales de concertation sur le territoire de l'agglomération lyonnaise. Nous allons ici axer l'analyse sur le CDD et le cadre de sa création : à savoir l'institutionnalisation de la participation au Grand Lyon.

47 Il s'agit des Commissions extra municipales et des Comités d'initiative et de consultation d'arrondissement (CICA) institués par la loi PLM (Paris – Lyon – Marseille) en 1982, des Comités consultatifs locaux créés par la loi ATR (Administration territoriale de la République) en 1992, et des Conseils de quartier institués par la loi Démocratie de proximité en 2002. Si l'on ajoute à ces instances l'ensemble des procédures de débat public réglementées par la loi française (enquête publique, concertation préalable, différentes formules référendaires...), on constate que l'institutionnalisation du débat public, ces vingt-cinq dernières années, a essentiellement été codifiée à l'échelle de proximité.

48 Union des Comités d'intérêt locaux. Il s'agit d'organes indépendants, créés à l'échelle des quartiers de la ville de Lyon, qui ont le statut d'association Loi 1901. Leur création remonte aux années 1880 ; l'Union des Comités d'Intérêts Locaux (UCIL) a été constituée dans les années 1960. Leur champ d'intervention s'est axé successivement sur les problématiques de voirie, de réseaux urbains, de qualité du cadre de vie et d'écologie urbaine. Les Comités d'intérêt local (CIL) poursuivent une stratégie de positionnement modéré et apolitique visant la « concertation propositionnelle » avec les pouvoirs publics locaux (Amzert, 2001).

1.2. L'INSTITUTIONNALISATION DE LA PARTICIPATION AU GRAND LYON

La mise en place du Conseil de développement au Grand Lyon et sa refondation après cinq années de fonctionnement répond à une double dynamique : d'une part, l'injonction réglementaire de la LOADDT ; de l'autre, l'institutionnalisation de la participation au Grand Lyon, sous l'égide de l'élu responsable de la relation avec les citoyens⁴⁹. Cette institutionnalisation s'assortit d'un processus stratégique de "technicisation" de l'organisation du débat public. Les acteurs font le pari que la médiation d'une expertise technique interne va permettre de garantir la qualité du débat et de ses productions, donc la crédibilité de l'instance aux yeux des institutionnels, et éventuellement la possibilité d'impact du débat public sur les choix locaux en matière de planification.

1.2.1. L'ENJEU : TECHNICISER LA PARTICIPATION POUR FAVORISER SON INSTITUTIONNALISATION

A partir du mandat de Gérard Collomb à la Communauté urbaine de Lyon, débuté en 2001, on assiste à une volonté d'institutionnaliser le débat public, c'est-à-dire de l'inscrire durablement dans la structure et les pratiques de l'organisation intercommunale⁵⁰. Le Président du Grand Lyon procède à la reconnaissance du débat public comme enjeu politique à part entière en nommant au sein de son exécutif deux vice-présidents délégués à cette tâche⁵¹. Gérard Claisse, qui va hériter en 2003 des deux délégations, devient dès lors l'élu référent en matière de participation au Grand Lyon ; c'est lui qui va conduire l'entreprise d'institutionnalisation du débat public, selon une stratégie définie progressivement.

Il faut noter que Gérard Claisse dispose d'un poids politique limité au sein de l'exécutif : il occupe la 25e place sur l'ensemble des 36 vice-présidents de l'exécutif communautaire ; en 2001, il fait ses débuts en politique, après une expérience de militantisme à travers laquelle il a été approché par le parti communiste⁵². Il ne dispose alors d'aucune ressource technique établie, et le mandat dont Gérard Collomb l'a chargé est encore peu défini. Gérard Claisse va devoir déterminer lui-même ses objectifs et trouver des moyens d'action pour les atteindre.

Le vice-président va concentrer ses efforts sur le volet technique, l'ingénierie du débat public (recrutement d'un personnel spécifique, mobilisation à l'interne des techniciens de l'urbanisme, développement de méthodologies et formations à leur rencontre...), tout en développant en parallèle une stratégie d'approche progressive envers le politique, essentiellement par une démarche d'information des élus du Grand Lyon

49 Gérard Claisse, 25e vice-président du Bureau exécutif à partir de 2001.

50 L'institutionnalisation peut être comprise comme l'ensemble "[d]es processus et [d]es entreprises qui tendent à organiser les modèles sociaux de façon stable", *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, G. Hermet, B. Badie, P. Birnbaum, Ph. Braud.

51 Gilles Vesco, élu vert, est désigné vice-président chargé du Conseil de développement. Gérard Claisse, apparenté communiste, est désigné vice-président chargé de la relation avec les citoyens.

52 Entretien avec G. Claisse, 18 décembre 07. Il a été porte-parole du collectif pour la gratuité du périphérique nord. A noter : un recensement des entretiens effectués pour la monographie se trouve en annexe 4.

vis-à-vis des travaux du conseil de développement. Cette prudence s'explique par une certaine indifférence voire une méfiance des élus communautaires à l'égard du conseil de développement, alimentée par l'expérience difficile de la première formule du conseil. L'enjeu consiste donc à rétablir la crédibilité du CDD grâce à une organisation solide des travaux, avant d'envisager une connexion plus étroite à la sphère politique⁵³.

1.2.2. LE PROCESSUS : CODIFICATION, PROFESSIONNALISATION DE LA PARTICIPATION ET UNIFICATION RELATIVE DE SON PORTAGE TECHNIQUE

1.2.2.1. La Charte de la participation

Le Grand Lyon, avant 2003, n'a pas encore établi de réflexion stratégique sur les principes et le protocole d'organisation d'une bonne concertation. Gérard Claisse va formaliser cette réflexion à travers l'élaboration d'une **Charte de la participation**, conduite au sein du 1er Conseil de développement du Grand Lyon⁵⁴.

Ce document d'une vingtaine de pages consigne un certain nombre d'engagements de la Communauté urbaine relativement à l'organisation de la participation. La charte ne décline pas de critères précis de mise en oeuvre, elle reste au niveau de l'énonciation d'intentions générales. Elle n'a pas d'assise juridique mais témoigne d'une volonté politique de la part des élus de l'agglomération. C'est le premier document qui traite d'une stratégie globale de participation au Grand Lyon⁵⁵.

53 Plusieurs extraits de l'entretien avec Gérard Claisse témoignent de sa stratégie : "Le CDD l'enjeu, c'est de l'inscrire dans le paysage institutionnel de manière pérenne et définitive. Et de le rendre incontournable" ; "J'ai eu cette conviction qu'on avancerait plus par les services et par la construction d'un savoir faire, par de la méthode, par de l'ingénierie, que par une décision politique" ; "J'étais convaincu que pour convaincre les élus, il fallait que les services eux-mêmes leur disent : attendez, pour faire ce projet là, intelligemment, dans les meilleures conditions, sortir un bon projet, moi il faut que j'aie discuté avec les gens, qu'on leur soumette pour avis, qu'on l'enrichisse..." ; "Je me suis dit: c'est par les services que les choses bougeront, passeront, puis c'est par là qu'elles deviendront pérennes", entretien du 18 décembre 07.

54 La Charte de la participation a été élaborée de manière partenariale sur une durée de 18 mois, entre l'élu en charge de la relation avec les citoyens, les techniciens du Grand Lyon, et le Conseil de développement. Les membres du CDD ont formulé des propositions sous le pilotage de G. Claisse, que celui-ci a présenté aux élus et aux services techniques pour recueillir leur réaction. Une 1ère version de la charte a été soumise aux conseils de quartier dans le cadre d'une rencontre entre l'ensemble des conseils de quartier de l'agglomération. La 2e version a été soumise aux 9 conférences locales des maires dans le respect du principe de subsidiarité. La version finale a été adoptée en mai 2003.

55 Elle se décline selon les principes suivants :

Elle rappelle à de nombreuses reprises l'importance d'améliorer l'information et la transparence de l'action publique, considérées comme préalables indispensables à la conduite de la concertation. D'abord pour renouer un lien de confiance entre les élus et les citoyens, ensuite pour permettre aux citoyens de participer de manière pertinente.

Elle insiste beaucoup sur la nécessité de diffuser une nouvelle culture de la participation chez les élus et les fonctionnaires : des formations, des guides sont prévus pour « faire de la concertation une méthode d'élaboration et de conduite de projet ».

Elle insiste également sur la nécessité de faire participer ceux qui ne s'expriment pas (appelés les « sans voix » : les populations pauvres, les immigrés, les femmes, les jeunes). Elle préconise l'idée de diversifier les outils de participation pour rejoindre une diversité de publics.

La Charte prend acte de l'existence d'instances permanentes de concertation au Grand Lyon (instances centrées sur une politique sectorielle : Conférence d'agglomération de l'habitat (CAH), CCSPL, Grand Lyon l'esprit d'entreprise (GLEE)) et institue des démarches de concertation renforcées sur des projets pilotes (grands projets urbains lancés dans l'agglomération, dont Lyon Confluence, l'aménagement des Berges du Rhône, Le grand projet de ville de la Duchère...).

La Charte prévoit la mise en place d'un certain nombre de structures pour assurer la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation de la politique de la participation :

- Un *Comité de pilotage politique de la Charte* : composé des vice-présidents du Grand Lyon et du Directeur Général des Services (DGS) du Grand Lyon, chargés de définir les orientations en matière de démocratie participative, le choix des projets pilote en matière de concertation...
- Un *Comité de suivi de la Charte* (comprenant 4 membres du CDD, 2 vice-présidents et le DGS), dont la mission est d'évaluer la mise en oeuvre de la Charte. Il produit un bilan annuel qui rend compte du travail des instances permanentes de concertation et les processus de concertation sur les projets pilotes.

La Charte de la participation constitue en quelque sorte le manifeste à travers lequel la Communauté urbaine formalise ses engagements politiques en faveur de la participation. Le Grand Lyon va se doter d'un pilier technique pour soutenir sa mise en oeuvre.

1.2.2.2. Professionnalisation et intégration technique de la participation

On peut dater la mise en place d'une **ingénierie en matière de participation** à 2003, année de mise en place de la Mission Concertation au sein de la DPSA (Direction prospective et stratégie d'agglomération) du Grand Lyon. Les prémisses de cette professionnalisation s'esquissent toutefois à partir de 1997 et de la création de la Mission prospective et stratégie d'agglomération (MPSA), service consacré à l'élaboration du projet d'agglomération Millénaire 3⁵⁶. Au début du mandat de Gérard Collomb en 2001, le champ d'action de la MPSA s'étoffe, dans la continuité des nombreuses pistes lancées par le projet d'agglomération. Plusieurs chantiers annoncés dans le document doivent être conduits : l'élaboration d'un Agenda 21, les réseaux de coopération internationale... Avec ce passage de la réflexion à l'opérationnalisation de la stratégie du projet d'agglomération, la démarche participative, centrale au moment de Millénaire 3, devient plus périphérique. En se constituant en Direction, la MPSA va rapidement se sectoriser en différentes missions chacune dédiée à un champ d'action spécifique (l'Agenda 21, les projets européens...). Le volet participation

Elle établit 5 principes fondateurs : la finalité, l'efficacité, la subsidiarité (pour tous les projets d'intérêt strictement local, c'est aux maires de mettre la charte en oeuvre, c'est-à-dire de définir leur propre stratégie de concertation), l'adaptabilité et la progressivité des méthodes participatives.

56 Mais il y a alors interpénétration entre le fond - les sujets soumis à réflexion comme l'internationalisation de l'agglomération, la solidarité... - et la forme - l'organisation de la participation elle-même - dans le travail des techniciens. Leur tâche consiste tout autant à construire le projet stratégique de développement de l'agglomération qu'à assurer la coordination et l'encadrement des acteurs qui y participent. Il ne s'agit donc pas encore d'une professionnalisation spécifique du champ de la participation.

occupe alors une place hybride: les démarches de concertation existent, du fait des obligations légales et des prescriptions du projet d'agglomération, mais elles sont pilotées par des acteurs dispersés : entre l'Agence d'urbanisme et la Communauté urbaine de Lyon⁵⁷ ; entre différents services voire Directions du Grand Lyon⁵⁸ ; et même à l'intérieur de la MPSA, puisque les techniciens chargés de diverses démarches participatives ne travaillent pas ensemble⁵⁹. Le pilotage politique lui-même est encore éclaté entre deux vice-présidents. Il existe donc en ce début des années 2000 un véritable fractionnement institutionnel de l'organisation de la concertation.

On a donc affaire, dans la 1ère moitié du mandat de l'équipe de G. Collomb, à la structuration progressive d'un champ d'action jusque là éclaté. La Mission concertation, créée en 2003, a pour objet de soutenir l'effort de définition d'une ingénierie du débat public poursuivi par Gérard Claisse, qui hérite alors des deux délégations auparavant distinctes. Celui-ci souhaite que la fonction soit intégrée à la Communauté urbaine. Pour des raisons financières, il n'a pas été possible d'y transférer la technicienne de l'Agence d'urbanisme déjà impliquée sur cette thématique. Un poste de chargé de mission a alors été créé au Grand Lyon, suivi de deux autres, et la fonction relative à la stratégie et à l'ingénierie du débat public a ainsi été progressivement centralisée à la DPSA. Les trois chargés de mission réalisent différentes tâches : développement des outils de formation à l'égard des techniciens de la Communauté urbaine, animation de réunions, secrétariat de certaines instances permanentes, assistance à maîtrise d'ouvrage, bilans annuels de la Charte de la participation.

Toutefois, la Mission concertation ne dispose pas de l'intégralité des compétences en matière de débat public : les démarches sectorielles déjà existantes (CAH, GLEE...) demeurent du ressort des services et Direction qui les ont créées ; la réalisation des concertations sur projet relèvent encore des chefs de projet de la Direction générale au développement urbain du Grand Lyon (DGDU), la mission concertation n'assurant qu'un rôle d'assistance méthodologique auprès d'eux. Par ailleurs, les chargés de communication sur les projets urbains, auparavant dispersés dans différents services du Grand Lyon, ont vu leurs prérogatives s'étendre à une mission de concertation après avoir été rassemblés au sein de la Direction de la communication (2002). C'est d'ailleurs au sein de cette direction qu'il avait été envisagé, au départ, de créer les postes relatifs à la concertation ; le choix de la DPSA s'est imposé au final en raison de sa fonction d'« incubateur » des politiques expérimentales du Grand Lyon. On voit donc que si la Mission concertation pilote bien la définition des stratégies de concertation au sein de l'institution communautaire, elle n'assume pas l'intégralité de leur mise en oeuvre, cette responsabilité étant partagée entre plusieurs services⁶⁰.

57 En effet, l'Agence d'urbanisme joue alors un rôle de soutien méthodologique aux démarches de participation.

58 La Conférence d'Agglomération de l'Habitat est pilotée par la Mission Habitat ; la démarche Grand Lyon l'esprit d'entreprise relève de la DAEI (Direction des affaires économiques et internationales) ; la concertation sur projets relève des chefs de projet de la Direction générale au développement urbain du Grand Lyon (DGDU).

59 Ainsi la technicienne en charge du Conseil de développement et celle qui assure le fonctionnement de la CCSPL travaillent alors de manière autonome.

60 En ce qui concerne la mise en oeuvre des démarches, la Mission concertation assure l'animation et le pilotage de la CCSPL, de l'Atelier Renouvellement urbain de la CAH, et le secrétariat général du CDD.

Le processus de technicisation de la participation entraîne des effets pluriels : conséquences organisationnelles avec reconfiguration interne de l'institution (création d'une mission) ; professionnalisation du débat public à travers le recrutement de chargés de mission spécifiques, et l'insertion de la mission de "concertation" chez les chargés de communication ; la diffusion d'un savoir-faire nouveau, par l'entremise des cycles et guides de formation ou conférences à l'égard des chefs de projet... On constate d'ailleurs une appropriation des processus de débat public par certains techniciens, qui s'en servent parfois comme appui pour faire avancer leurs travaux⁶¹ (ex : CCSPL, Mission écologie urbaine...). La participation est ainsi parfois intégrée par les techniciens dans leur palette d'outils comme un ressort stratégique, ce qui témoigne d'un apprentissage à boucle double vis-à-vis des pratiques participatives⁶².

Le processus de technicisation de la participation va soutenir le projet de refondation du CDD, porté par Gérard Claisse.

1.3. LA REFONDATION DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

1.3.1. UN CHANGEMENT GLOBAL DE METHODE

Le projet de refondation a été élaboré par Gérard Claisse et son équipe à partir de 2004. Il a été présenté devant le Bureau de l'exécutif communautaire le 04/07/05, soit 6 mois avant l'interruption définitive du 1er CDD. La délibération du Conseil communautaire, précisant le projet de refondation, a été adoptée le 01/03/06. Ce projet a pour but de réorganiser la composition et le fonctionnement du CDD afin de remédier aux problèmes survenus lors des 4 années d'activité du premier Conseil.

En effet, les changements sont identifiables à plusieurs niveaux :

- **Les missions du CDD** : Selon les discours de Gérard Claisse, vice-président à la relation avec les citoyens, et Jean Frébeault, Président du CDD63, celui-ci doit jouer un triple rôle : se faire la chambre d'écho de la population, autrement dit faire entendre « la petite musique de la société civile » selon la formule de J. Frébeault ; être une force de proposition qui se manifeste par des contributions formalisées autour des politiques soumises au débat ; être un

61 Un technicien de la Mission concertation explique comment les fonctionnaires intervenant dans la gestion des services publics au Grand Lyon (directions de l'eau, de la propreté, de la voirie), qui au départ craignaient d'entrer en conflit avec les associations participant à la CCSPL, ont fini par utiliser stratégiquement cette instance : ainsi, ils suggèrent parfois un avis aux membres de la commission par rapport au comportement des entreprises délégataires de service public, lorsqu'ils identifient un dysfonctionnement dans leur gestion. D'après ce technicien, les services « n'hésitent pas à s'appuyer sur la commission pour faire pression sur les délégataires », entretien février 2006.

62 Voir sur ce point le chapitre des regards croisés n°3 dans ce rapport, intitulé « Apprentissage et professionnalisation des acteurs publics et des institutions ».

63 Discours d'installation du Conseil de développement numéro 2, Gérard Claisse, juillet 2006 ; entretien avec Jean Frébeault, février 2008.

organisateur de débat public qui crée des opportunités de dialogue au sein de la société locale comme au sein des organismes qui composent le CDD⁶⁴.

- **Les objets du débat** : les objets de travail sont déterminés par saisine de l'exécutif avec validation en bureau délibératif ou par auto saisine décidée par le CDD ; les auto saisines sont également présentées en bureau délibératif pour information. En concordance avec l'article 6 de la LOADDT, et en témoignage du projet de rapprochement entre le CDD et l'institution Grand Lyon, celles-ci sont désormais en lien direct avec les démarches de prospective et de planification de la Communauté urbaine.
- **Les modalités de fonctionnement** : Deux commissions ont été constituées (Aménagement et Déplacements, Solidarité et cohésion sociale) ainsi que 6 Groupes de travail⁶⁵. Les commissions sont stables dans le temps, tandis que les groupes de travail sont appelés à évoluer en fonction des saisines. Chaque membre est appelé à s'inscrire dans une Commission et au moins un groupe de travail. Les groupes de travail sont encadrés par un ou deux pilotes (par ailleurs membres du Bureau du CDD) et un secrétaire, généralement un technicien de la DPSA. Celle-ci assure en effet un encadrement étroit et systématique des travaux.

Le Conseil est réuni en intégralité au moins 3 fois par an, en séance plénière. Mais il fonctionne essentiellement sous forme de réunions rassemblant les membres d'un même Groupe de travail. Ceux-ci travaillent à la réalisation d'une contribution relative à chaque saisine. Lors de la première année de fonctionnement, les travaux de chaque groupe se sont échelonnés sur une durée moyenne de 4 mois. Ils se terminent par la présentation, en réunion plénière, de la contribution réalisée pour adoption par l'ensemble des membres du CDD.

Le système associant et un Bureau à la tête du Conseil, déjà en vigueur sous le 1er CDD, a été maintenu. Le Bureau a plusieurs tâches : il « élabore le programme de travail à partir des saisines et des propositions d'auto-saisines des membres du CDD, dresse le bilan d'activité qui est soumis ensuite à l'assemblée plénière »⁶⁶.

Le Bureau se compose de deux représentants par collège et des pilotes des groupes de travail. La première année, les membres du Bureau ont été déterminés par le Président

64 Voici comment la mission du CDD2 est explicitée dans le règlement intérieur : « Le Conseil de développement 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 », règlement intérieur, p1.

65 SCOT, Développement durable, Vivre ensemble, Lyon 2020, Vision métropolitaine, Economie responsable.

66 Règlement intérieur, p3.

du Conseil⁶⁷. Cette question a néanmoins fait débat entre celui-ci et Gérard Claisse qui souhaitait que ses membres soient désignés par les participants au CDD. Cette deuxième option a finalement été retenue lors du choix du Bureau pour la deuxième année de fonctionnement du Conseil.

1.3.2. UNE COMPOSITION DIVERSIFIEE, QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE HIERARCHISATION DES STATUTS

La refondation a été axée sur la recherche d'une représentativité de la diversité de la société locale, en réaction aux dérives de composition du 1er CDD. La constitution de 6 collèges axés chacun sur un statut particulier de participant est le signe de cette recherche de diversité. Ces 6 collèges sont les suivants : Acteurs économiques et organisations socio - professionnelles, Organismes publics et assimilés, Vie associative, Représentation territoriale des habitants, Citoyens, Personnalités qualifiées. Par ailleurs, un renouvellement des membres a également été souhaité : ainsi, seuls 1/3 des membres du CDD1 ont été reconduits. Les collèges ont été constitués selon deux processus : un appel à participation à l'encontre des organismes de l'agglomération, assorti d'invitations spécifiques auprès de certains d'entre eux ; un appel à candidature diffusé dans les journaux à l'encontre des citoyens, avec demande de lettre de motivation. Pour les collèges où le nombre de candidats dépassait le nombre de places disponibles, le Grand Lyon a procédé à un tirage au sort.

1.3.2.1. Les processus de constitution des collèges

L'équipe du Grand Lyon chargée du projet de refondation du CDD a procédé au repérage des personnes cibles en été et à l'automne 2005, notamment en partant des fichiers ressources des techniciens animant certaines démarches de planification (Schéma de cohérence territoriale (SCOT), Vision métropolitaine...). Les plaquettes d'appel à participation ont été envoyées aux organisations en février 2006. Ce processus a concerné les collèges Acteurs économiques, Organismes publics et Vie associative. Les réponses à l'appel à candidature ont été spontanées à hauteur de 70% ; les 30% restants sont le résultat d'une relance de la part de la DPSA du Grand Lyon⁶⁸.

L'équipe organisatrice a déterminé un nombre de sièges par collège. Après le processus d'appel à participation, l'invitation des membres souhaités et la réception des réponses positives, elle a évalué la diversité de la composition du conseil en vérifiant qu'à l'intérieur de chaque champ thématique (social, économie, environnement...), une pluralité d'approche était représentée⁶⁹. La composition de chaque collège a été ajustée au final en fonction de ce critère.

67 Le Président du CDD a fait un appel à candidature en plénière pour solliciter la participation, au Bureau, de l'ensemble des collèges. Seulement, certains, comme le collège des Acteurs économiques, n'a soumis aucune candidature. Par souci d'équilibre entre les collèges, le Président a élaboré une liste de candidats souhaités (deux représentants par collège au Bureau) qu'il a soumise aux membres du CDD en réunion, le 17/10/06. Ce procédé a suscité un certain nombre de critiques pour des raisons démocratiques (compte-rendu de la réunion du 17/10/06), mais la proposition du Président a été adoptée à une large majorité (seulement 3 votes contre et 9 absentions, et 122 votes pour).

68 Entretien avec la secrétaire générale du CDD, avril 2006.

69 Ex pour le champ social : associations d'insertion mais aussi de culture, de loisirs...

En ce qui concerne le collège des Associations, un double système a prévalu : d'après une technicienne de la DPSA, le Grand Lyon a d'abord « sélectionné celles qui étaient indispensables », « les incontournables pour un débat d'agglomération »⁷⁰, puis a procédé à un tirage au sort pour en retenir certaines parmi celles qui ont posé leur candidature. Les associations prérecrutées ont été choisies non en fonction de leur poids en terme de nombre de d'adhérents, mais de leur capacité à servir de relais auprès de la population, dans l'optique de faire du CDD un lieu d'interface entre l'institution intercommunale et la société locale. Parmi les « indispensables », la technicienne en cite quelques-unes : Economie et Humanisme, Habitat et Humanisme, secours populaire, la Fédération Régionale de la Protection de la Nature (FRAPNA)... en tout, 48 associations ont été invitées à participer au CDD, alors que 55 places étaient à pourvoir au départ. Ce qui « laisse peu de place aux gens qui ne sont pas dans le système », aux dires mêmes de la technicienne. Pour compenser cette situation, il a été envisagé d'ajouter des **membres associés** aux 260 membres officiels. Ainsi, certaines associations peuvent prendre part ponctuellement au débat, en fonction des thématiques traitées. C'est un moyen d'élargir le spectre de participants et d'assouplir la composition du conseil.

En ce qui concerne le collège Citoyens, le recrutement s'est fait essentiellement par appel à candidature⁷¹, demande de lettre de motivation et tirage au sort. Certains citoyens, qui avaient participé au CDD1, ont cependant été rappelés à participer. Le recrutement s'est fait sur la base de la lettre de motivation (profil et arguments du candidat), mais également en fonction de quotas mis en place pour assurer la diversité des membres : âge, sexe et origine ethnique. Suite au tirage au sort permettant de départager les candidats, un ajustement a été réalisé pour ne pas dépasser le seuil du 1/3 des anciens membres. Cela témoigne du fait qu'une part importante des participants au 1er Conseil a souhaité s'impliquer dans la seconde formule.

1.3.2.2. Les six collèges

Le CDD2 est composé de 6 collèges : pour 3 d'entre eux (Acteurs économiques, Organismes publics, Vie associative), les membres sont officiellement attachés à une institution, que ce soit un organisme public ou privé. Ils participent explicitement au CDD au titre de leur appartenance à cette institution (le choix de l'institution ayant prévalu sur celui de l'individu). Leur participation a donc une portée collective, que l'on retrouve également dans le collège Représentation territoriale : ses membres sont affiliés à un territoire, mais plus encore à un organe local de concertation qui y est situé (l'ensemble des représentants des arrondissements de Lyon sont membres d'un Conseil de quartier).

En revanche, les collèges Citoyens et Personnalités qualifiées se distinguent par leur caractère strictement individuel. Les personnalités ont été choisies pour leur expérience, les citoyens pour leur rôle actif ou la lettre de motivation qu'ils ont produit lors de la campagne de recrutement.. Il y a donc une différence, à la base, entre deux types de participation au sein du CDD.

70 Entretien avec la secrétaire générale du CDD, 24 mars 2006.

71 Paru sur le site du Grand Lyon, dans le progrès, Lyon Figaro, Lyon Capitale et Métro.

1.3.2.3. Le poids relatif des différents collèges

Les collèges se distinguent également par leur importance numérique : Les collèges Vie associative (21,1%) et Citoyens (20,8%) sont les plus fournis en membres ; cela s'explique par le grand nombre d'associations dont la participation était jugée indispensable au départ par le Grand Lyon, auquel s'est adjoint une quinzaine de nouvelles demandes ; l'importance des candidatures de citoyens explique également le poids de ce collège.

Deux collèges suivent ce peloton de tête : il s'agit des Organismes publics (17,7%), talonnés par le collège Représentation territoriale (17,4%). Les Acteurs économiques constituent une part moins importante du CDD (14,7%), mais ce sont les Personnalités qualifiées qui sont les moins nombreuses, en ne représentant que 8,3% de la composition totale.

1.3.2.4. Les thématiques au sein des collèges

Si l'on concentre notre attention sur les 3 collèges comprenant des institutions, à savoir les Acteurs économiques, les Organismes publics et la Vie associative, il convient de s'intéresser aux thématiques portées par ces différents collèges, afin d'identifier les intérêts cibles des membres du CDD.

Nous avons établi nos statistiques d'après les fichiers produits par le Grand Lyon, sur lesquels 7 thématiques sont identifiées : Cadre de vie (urbanisme, transports...), Economie, Citoyenneté, Equité/cohésion, Environnement, Santé, Qualité de vie (culture, loisirs...), Université/Recherche/Formation. Chaque organisme est attaché à l'une d'entre elle. Nous avons pu tirer de ces fichiers des statistiques qui nous indiquent l'importance relative des thématiques au sein des différents collèges.

En ce qui concerne les **Acteurs économiques**, c'est sans surprise la thématique "Economie" qui concentre le plus de membre. Sa prédominance est très marquée, puisqu'elle concerne plus de la moitié des membres du collège, et 3 fois plus de membres que la deuxième thématique la plus représentée, à savoir le "Cadre de vie". Les thématiques "Citoyenneté" et "Environnement" ne sont pas du tout représentées au sein de ce collège.

Le collège des **Organismes publics** se caractérise par la prédominance de la thématique "Université/Recherche/Formation" qui recouvre 44,7% des membres ; le "Cadre de vie" vient ensuite, mais à bonne distance (17%). La thématique "Citoyenneté" n'est pas du tout représentée. L'"Economie" est peu présente avec seulement 2% des membres.

Le collège de la **Vie associative** se distingue dans la mesure où les différentes thématiques y sont représentées de manière plus équilibrée : l'"Equité/cohésion" arrive légèrement en tête (21,4%), mais avec 3 points d'avance seulement par rapport à 3 autres thématiques : le "Cadre de vie", la "Citoyenneté" et la "Qualité de vie". Le collège des Associations est donc le plus riche en contrastes en ce qui concerne les secteurs d'intervention et d'intérêt des institutions. Il faut souligner que ce collège a fait l'objet d'un nombre important de candidatures non retenues, en particulier la "Qualité de vie" (15). C'est aussi le cas des thématiques "Economie" et "Santé"

(respectivement 5 et 6 candidatures non retenues), qui au final ne sont pas du tout représentées dans ce collège.

1.3.2.5. Indications sociologiques

Pour indication sur les profils sociologiques des participants, nous pouvons nous référer à l'enquête réalisée par une étudiante stagiaire (Mathieu, 2007) auprès des membres du CDD. Celle-ci a notamment porté sur le niveau de formation et la profession des participants. Il faut noter tout de suite les limites des résultats obtenus en se référant aux conditions de l'enquête : celle-ci n'a porté que sur les collèges « Vie associative », « Citoyens » et « Représentation territoriale », et le taux de réponse a été de 57% (85 réponses pour 150 questionnaires envoyés). Malgré ces limites, les résultats obtenus donnent déjà une indication sur le niveau d'études et les catégories socioprofessionnelles des membres du Conseil.

L'enquête révèle que les participants au conseil se caractérisent par un **niveau d'études** important : plus de la moitié des interrogés (53,6%) ont un diplôme de niveau bac + 5 ou sont diplômés d'une grande école. Par ailleurs, on note une sur-représentation des retraités et catégories socioprofessionnelles de haut niveau, puisque les deux catégories les plus représentées sont les retraités (46,50%), les cadres et professions intellectuelles supérieures (36,60%). Le Conseil de développement rassemble donc plutôt des citoyens âgés, instruits, dotés d'un capital social important. Ainsi, au-delà des améliorations apportées à la composition du Conseil vers une meilleure représentativité de la diversité sociale, on constate toujours une sous-représentation des publics habituellement absents des arènes participatives, ou du moins sous-représentés en leur sein : les femmes et les jeunes⁷².

La représentativité du conseil s'est donc améliorée par rapport au CDD1 à travers la réalisation du projet de refondation, mais elle demeure imparfaite. Les catégories qui traditionnellement échappent à ce type d'instance sont là encore sous-représentées au sein des collèges. La représentativité reste une préoccupation pour les acteurs : elle est perçue comme un facteur important de sa légitimité. Par ailleurs, la mission de "CDD comme opérateur de débat public" est un moyen de compenser ce manque de représentativité, par la mobilisation ponctuelle de publics ciblés (ex : Forum Jeunes tenu le 12 mai 2007 concernant l'avenir de la métropole, qui a réuni 80 citoyens de 18 à 33 ans⁷³).

Ce que nous pouvons souligner de plus marquant concernant le processus de recomposition du conseil, c'est la **volonté de clarification des statuts**. La constitution de collèges est non seulement un moyen d'établir et de reconnaître des expertises, mais également de situer chaque parole, sous-entendu le poids respectif de chacune. Ainsi se manifeste le soin d'établir plus précisément qui participe, à quel titre, avec

72 Ainsi, on dénombre seulement 4 membres de moins de 30 ans au Conseil (Rapport « Quel avenir pour la métropole lyonnaise? Paroles de jeunes », mai – juin 2007, p3). Les femmes ne représentent que 24,5% des membres du conseil. Elles sont largement plus représentées au sein du collège Citoyens (41,8%) que dans les autres collèges. Les deux collèges les plus masculins sont celui des Personnalités qualifiées (13,6% de femmes) mais surtout des Acteurs économiques avec seulement 12,8% de femmes.

73 Rapport annuel du Conseil de développement, 2006-2007, DPSA.

quelle représentativité. Cela tranche avec la génération précédente de débats ouverts à l'extrême, sans critère de sélection a priori (Millénaire 3, CDD1).

Ceci peut être interprété comme un certain renoncement au **principe d'équivalence** selon lequel tout un chacun doit pouvoir participer librement au débat public, qui était présent dans les démarches Millénaire 3 et CDD1, et qui est maintenant identifié comme un facteur d'échec. Or, théoriquement, le principe d'équivalence est un des fondements du caractère délibératif ou non d'un débat comme le rappelle J-M. Fourniau dans son analyse des 4 premières années de fonctionnement de la Commission nationale de débat public (CNDP) (Fourniau, 2001). La refondation du CDD témoigne du fait que les acteurs le considèrent comme un principe idéal qui ne résiste pas à la pratique, comme si un débat public de qualité s'assortissait d'une hiérarchisation inévitable des positions des participants.

1.3.3. UN CONSEIL BASE SUR DES GROUPES DE TRAVAIL THEMATIQUES

Le Conseil de développement a fonctionné, pendant l'année 2006-2007, sur la base de 6 groupes de travail : les GT SCOT, Développement durable, Vivre ensemble, Lyon 2020, Vision métropolitaine, et Economie responsable⁷⁴. Installé lors de la réunion plénière de juillet 2006, le conseil a véritablement commencé ses travaux à l'automne de cette même année.

Le tableau présenté en annexe⁷⁵ détaille la composition, le nombre et l'objet des réunions des groupes de travail lors de la première année de fonctionnement du CDD ; il indique également le type de production que chaque groupe a réalisé et la date à laquelle celles-ci ont été présentées en réunion plénière. On dénombre au total 50 réunions du Conseil de développement (42 réunions des groupes et 8 plénières).

D'après le tableau, on voit que les groupes relatifs au SCOT, au Développement durable, au Vivre ensemble et à la Vision métropolitaine ont fait l'objet d'un travail suivi, au rythme d'une réunion mensuelle environ. Seul de groupe de travail « Economie responsable » a été interrompu en cours de route, après la tenue du « Forum pour une mondialisation responsable » auquel il a contribué⁷⁶.

On peut noter que les travaux du CDD ont été accompagnés par les services techniques des institutions locales : l'Agence d'urbanisme, le SEPAL et la Direction des politiques d'agglomération du Grand Lyon⁷⁷ sont venus présenter l'exercice SCOT et le concept d'organisation multipolaire au groupe concerné ; la Mission habitat et le

74 Les saisines SCOT, Vision métropolitaine et Développement durable sont présentées en partie B. La saisine « Lyon 2020 » renvoie au début du processus d'élaboration de la Vision métropolitaine.

75 Annexe 2.

76 Le « Forum pour une mondialisation responsable » est une rencontre biannuelle destinée à rassembler des institutions internationales, des entreprises, des partenaires et des ONG pour évoquer les enjeux économiques et sociaux de la mondialisation. Le groupe de travail du Conseil de développement, qui a produit une contribution du débriefing du Forum tenu en 2007, est destiné à participer aux prochaines éditions. Par ailleurs, trois chantiers ont été identifiés pour la suite de ses travaux : la responsabilité dans l'entreprise ; la responsabilité du citoyen consommateur ; le co développement (entretien avec la secrétaire générale du CDD, 10 mai 07).

77 La Direction des politiques d'agglomération est l'un des organes de la DGDU (Délégation générale au développement urbain) du Grand Lyon.

service Politique de la Ville et Renouveau urbain du Grand Lyon ont participé aux travaux du groupe Vivre ensemble ; la Mission Agenda 21 de la DPSA (Grand Lyon) a été étroitement associée aux travaux du groupe Développement durable⁷⁸. L'Agence d'urbanisme a en outre collaboré à l'organisation de plusieurs événements relatifs au CDD (comme l'organisation du Forum des Conseils de développement de la région urbaine de Lyon, en octobre 2007). On constate donc une mobilisation des services techniques, particulièrement ceux de la Communauté urbaine, qui contraste avec leur réticence à l'égard du 1er Conseil de développement⁷⁹.

En ce qui concerne les productions du Conseil, elles prennent des formes diverses puisqu'on dénombre pour l'année 2006-2007 deux contributions (PADD et Vision métropolitaine), un rapport de travail (sur les indicateurs de développement durable), une note d'alerte (relative à la crise du logement), ainsi qu'une contribution au débriefing du Forum pour une mondialisation responsable. L'ensemble de ces travaux ont été produits en une année, ce qui témoigne de la densité de l'activité du Conseil de développement.

Étudions maintenant comment se sont concrètement déroulés les travaux au Conseil de développement : nous allons voir que les différents collèges se sont mobilisés de manière inégale ; que les échanges entre membres se sont construits sur le mode du consensus et de l'évitement de la controverse ; enfin, que l'expertise a joué un rôle important dans la production des contributions du conseil.

1.4. LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

1.4.1. LA PARTICIPATION AU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT : UNE MOBILISATION INEGALE DES MEMBRES

Il n'est pas tout d'analyser la composition du Conseil de développement (CDD) : encore faut-il savoir qui participe effectivement aux travaux du conseil, au-delà de l'inscription sur la liste des membres. L'assiduité constitue un engagement des membres du CDD et est inscrite au règlement intérieur au nom de « la continuité et l'efficacité des travaux »⁸⁰.

Depuis Millénaire 3, les formes successives de débat public d'agglomération ont connu des dynamiques de mobilisation diversifiées, que l'on pourrait synthétiser dans les figures suivantes : déclenchement et pérennité de l'engouement pour Millénaire 3, déclin de la mobilisation et fermeture progressive de l'instance pour le CDD1, participation inégale avec des catégories absentes ou peu mobilisées pour le CDD2. Pour les deux premières instances, nous basons nos figures sur les entretiens réalisés auprès des acteurs. Pour la dernière, nous avons constitué une enquête statistique spécifique.

78 A travers la co élaboration de la liste d'indicateurs de développement durable ; la présentation du bilan de l'Agenda 21 et du plan d'éducation au Développement durable.

79 Entretien avec Gérard Claisse : « Autant avant les services, venir au CDD c'était la croix et la bannière, c'était compliqué, ils venaient vraiment faire leur BA. Maintenant, j'ai l'impression que ça se passe pas trop mal », entretien du 18 décembre 07.

80 Règlement intérieur du Conseil de développement, Article 5.

Grâce aux tableaux constitués par l'équipe pilote du CDD, que nous avons pu nous procurer pour l'année 2006-2007, nous pouvons dresser un état des lieux de la participation des différents types de membres aux réunions du CDD.

Notre démarche a consisté à établir, pour chaque réunion des 5 groupes de travail qui ont fonctionné en 2006-2007⁸¹, les statistiques de participation de chacun des collèges. Le même exercice a été réalisé concernant les réunions plénières, en fonction des données disponibles. Ainsi, les chiffres avancés portent sur une trentaine de réunions qui se sont déroulées entre septembre 2006 et juillet 2007.

Le constat général que l'on peut tirer de cet exercice établit que le **collège Citoyen est le plus mobilisé du CDD**. En effet, il arrive en tête concernant 3 groupes de travail sur 5 : il s'agit des groupes de travail SCOT (30,5% de la participation si l'on cumule l'ensemble des réunions), Lyon 2020 (38,8%) et Vision métropolitaine (27,6%). On peut donc dire que les citoyens se mobilisent fortement lorsque les saisines traitent de prospective et de planification urbaine à grande échelle. Ils sont toutefois également très présents dans les groupes de travail plus spécialisés puisqu'ils arrivent en seconde position de la participation aux groupes de travail Agenda 21 et Vivre ensemble.

La prédominance des citoyens est très marquée dans les réunions du groupe de travail Lyon 2020 puisque leur participation devance de 22,5 points celle du collège suivant (les Organismes publics avec 16,3%). Elle est moins marquée dans les deux autres cas (7,2 et 3,6 points d'avance sur le collège Représentation territoriale pour les groupes de travail Vision Métropolitaine et SCOT).

Les citoyens sont également ceux qui participent le plus aux réunions plénières : ils prédominent dans 6 des 7 réunions analysées, constituant 27% de la participation si l'on cumule toutes les plénières (ce qui représente 2,5 points d'avance par rapport au collège de la Vie associative).

Les **associations** constituent le deuxième collège le plus mobilisé du CDD : sa participation se concentre essentiellement sur deux groupes de travail, à savoir Agenda 21 (23,3% de la participation si l'on cumule l'ensemble des réunions) et Vivre ensemble (34,5%). Pour ce dernier groupe de travail, les associations devancent assez fortement le collège des citoyens, arrivant en seconde position (8,5 points d'écart) ; en revanche, l'écart est faible dans le cas de l'Agenda 21 avec ce même collège (2,2 points). Les associations arrivent en seconde position du groupe de travail Vision métropolitaine et des réunions plénières (respectivement 6,6 et 2,2 points d'écart derrière le collège citoyens), en 3e position de la participation au groupe de travail SCOT et en 4e position pour le groupe de travail Lyon 2020. Il s'agit donc d'un collège fortement mobilisé, qui participe prioritairement aux groupes de travail dont les thématiques sont en rapport direct avec ses préoccupations (rappelons que le thème de l'« Equité/cohésion » est bien représenté dans ce collège, suivi par les thèmes « Cadre de vie », « Citoyenneté » et « Qualité de vie »), mais qui ne se désintéresse pas non plus des groupes de travail de planification et de prospective, comme des moments d'échange collectif (plénières).

81 Il s'agit des GT Agenda 21, SCOT, Vivre ensemble, Lyon 2020, Vision Métropolitaine. En effet, le fonctionnement du groupe Economie responsable a été interrompu en cours de route.

La **Représentation territoriale** arrive ensuite dans l'échelle de participation des collèges. Elle occupe la 3e place en ce qui concerne la participation aux groupes de travail Agenda 21, Lyon 2020, Vision métropolitaine et aux plénières. Elle n'arrive que 4e en ce qui concerne le groupe de travail Vivre ensemble. En revanche, ce collège occupe la seconde place dans le groupe de travail SCOT, avec 26,9% de la participation cumulée (3,6 points seulement derrière le collège Citoyens) : il est intéressant de noter que les membres de la Représentation territoriale se mobilisent avec le plus de force pour les travaux dont la dimension spatiale est la plus accentuée. Toujours dans le peloton de tête mais souvent distancé par des collèges plus mobilisés (et aussi plus nombreux), le collège de la Représentation territoriale occupe une position intermédiaire dans la participation aux réunions du CDD.

Les trois collèges les moins mobilisés du CDD sont les Organismes publics, les Acteurs économiques et les Personnalités qualifiées.

Si l'on considère la participation cumulée aux réunions des groupes de travail et aux plénières, en excluant la considération des membres associés, il apparaît que les **Personnalités qualifiées** arrivent systématiquement en dernière position. Elles sont même totalement absentes du groupe de travail SCOT, et de plusieurs réunions des groupes de travail Agenda 21, Vivre ensemble, Lyon 2020 et Vision Métropolitaine. Plusieurs raisons expliquent la faiblesse de leur participation comparativement aux autres collèges : il s'agit du collège le moins nombreux (seulement 8,3% de la composition totale), dont plusieurs membres prestigieux sont pas toujours présents sur le territoire⁸². L'existence de ce collège se justifie moins par une participation assidue de ses membres, que par une mobilisation ponctuelle, un apport d'expertise ciblé.

Les **Acteurs économiques** sont également relativement peu mobilisés : ils arrivent en avant-dernière position dans 4 groupes de travail (SCOT, Lyon 2020, Vivre ensemble et Agenda 21 : dans ces 2 derniers cas, l'écart – respectivement 1,7 et 1,1 - est d'ailleurs particulièrement serré avec le collège des personnalités qualifiées qui arrive en dernier), en ante pénultième place concernant le groupe de travail Vision Métropolitaine et les plénières. Les acteurs économiques sont en outre totalement absents de plusieurs réunions des groupes de travail Agenda 21 et Lyon 2020. La faible mobilisation de ce collège a fait l'objet de débats au sein du CDD (réunion plénière du 26/09/07) : certains membres s'en sont expliqué par leur malaise à l'encontre de l'approche dominante de l'économie au CDD, marquée par une préoccupation régulatrice forte⁸³. Plusieurs initiatives ont été prises par l'équipe pilote du CDD afin de remédier à cette situation (rencontre avec les acteurs économiques, réunions d'information pour l'ensemble du CDD sur la stratégie économique du Grand Lyon...).

Enfin, le collège des **Organismes publics** occupe une position intermédiaire : souvent en 4e (Agenda 21, SCOT) voire en 5e position (Vision Métropolitaine, plénière), il s'est davantage mobilisé autour des groupes de travail Vivre ensemble (3e) et Lyon 2020, où il arrive second.

82 Par exemple, le paysagiste Michel Corajoud, l'architecte Christian Devillers...

83 Un membre associé, représentant d'une banque française, parle à cet égard de sa « frustration forte sur la lecture de la vie économique, une approche réductrice », lors de la plénière du 26/09/07.

Il existe donc un **décalage** dans la participation des différents collèges : si leur mobilisation est dans une certaine mesure affectée par leur importance numérique (les collèges Citoyens et Vie associative sont à la fois les plus nombreux et les plus mobilisés), une telle correspondance ne se vérifie pas dans tous les cas (le collège des Organismes publics en est un bon exemple : 3e collège le plus peuplé, il fait souvent partie des collèges les moins présents). D'autres facteurs semblent entrer en compte : l'intérêt plus marqué des membres pour certaines thématiques, les désaccords voire les différences de valeurs sur certains sujets... L'inégalité de la mobilisation des collèges est une préoccupation des responsables du CDD, qui ont organisé une série de rencontres ciblées pour stimuler la mobilisation de certaines catégories de membres⁸⁴.

1.4.2. UN MODE D'ECHANGE BASE SUR L'EVITEMENT DE LA CONTROVERSE

En relation directe avec ces données statistiques, nous pouvons aborder le débat d'un point de vue plus qualitatif : la première année de fonctionnement du CDD a montré que l'instance fonctionnait essentiellement sur un mode consensuel. C'est-à-dire que les idées contradictoires s'y expriment difficilement, ou de manière détournée. Une technicienne de la DPSA témoigne du fait que « les gens qui ne sont pas d'accord avec les règles ne viennent pas. Exemple : les gens qui étaient contre le thème de la compétition n'ont pas participé à Lyon 2020 et la Vision Métropolitaine ; même chose pour la rencontre avec les femmes : celles qui sont contre le principe ne viennent pas »⁸⁵. Cette même technicienne témoigne du fait que certains membres mécontents des débats l'appellent ou lui envoient un mail après pour s'exprimer, mais ne le font pas forcément pendant l'échange. Il y aurait donc au CDD un phénomène d'évitement de la controverse.

Au-delà de la non-participation de certains, ce phénomène se traduit également par une participation ciblée : ainsi, comme nous l'avons vu, plusieurs membres impliqués dans l'économie et peu investis dans les travaux des groupes de travail sont venus exprimer, en réunion plénière, leur mécontentement relativement au traitement de la problématique économique au sein du Conseil. Sans être un avis forcément représentatif de celui de tous les acteurs économiques, il peut en partie expliquer la faible mobilisation de ce collège.

La controverse émerge donc difficilement au sein du CDD. Le désaccord s'exprime plus par la « fuite » de certains participants que par le débat, la confrontation. On peut évoquer ici quelques facteurs susceptibles d'expliquer cette situation :

- La prépondérance de membres aux sensibilités sociales et régulatrices
- La position du Président, personnage diplomatique qui encourage l'apaisement des débats
- la période d'installation du CDD : les temps de saisine étant très courts, il a fallu chercher l'efficacité, or le consensus favorise la productivité. C'est en tout cas l'interprétation de Gérard Claisse :

« Ce sont des temporalités aussi. C'est pour ça la construction collective, pour l'instant elle se fait mal. Effectivement, on a plus travaillé sur l'émergence de

84 Rencontre avec les femmes du conseil, les acteurs de la culture, les acteurs économiques...

85 Entretien avec la secrétaire générale du CDD, 10 mai 2007.

consensus, et tourné le dos à ce qui faisait controverse, débat, conflit ; ça a été mis de côté pour arriver dans un temps donné extrêmement bref à sortir une contribution. Donc je crois que voilà, c'est la temporalité qui à un moment donné a créé cette orientation là. Ce que je me dis c'est que maintenant ils ont un an devant eux, où a priori ils sont tranquilles, où ils peuvent travailler calmement, il n'y a pas beaucoup d'urgence, et à eux maintenant à trouver des méthodes de travail qui seront un peu différentes de celles qui ont été utilisées jusqu'à présent, parce qu'il fallait produire dans les 2 mois quelque chose qui fasse, qui dise aux élus « regardez, on bosse bien », on vous amène des choses... »⁸⁶.

En relation directe avec la problématique de l'évitement de la controverse au conseil de développement et la difficulté du travail collectif, nous allons examiner maintenant le rôle ambigu et néanmoins important qu'y joue l'expertise.

1.4.3. UNE RELATION AMBIGÜE A L'EXPERTISE

1.4.3.1. Un changement dans l'expertise mobilisée entre le CDD1 et le CDD2

Pour juger de quelle manière l'expertise est présente au CDD, il convient d'abord d'observer la manière dont elle est appréhendée par les acteurs eux-mêmes. Les discours d'installation des deux CDD successifs peuvent nous renseigner sur ce point ; ils expriment la vision institutionnelle du rôle que doit jouer le CDD⁸⁷, et par là-même constituent une sorte de commande, de feuille de route à destination des participants. Les propos relevés dans les deux discours d'installation témoignent d'une évolution dans le statut et le rôle accordé à l'expertise au sein du conseil.

Discours d'installation

En effet, il est intéressant de constater le contraste existant entre les deux discours d'installation dans la formulation du rôle du CDD et, corrélativement, de la place que peut y tenir l'expertise.

En ce qui concerne le 1er CDD, les acteurs témoignent d'une vision avant tout **managériale** du conseil : l'objectif affiché est d'améliorer la réactivité de l'action publique par un système de veille sociétale assuré par le CDD. Celui-ci est appelé à être associé directement aux travaux de l'appareil technique : il est alors fait référence au lancement d'études avec la MPSA relatives au bilan métropolitain de l'agglomération, et à la mise en place d'un management stratégique intégré dans les villes européennes. Cette association du conseil aux travaux de la technostructure repose sur l'idée que l'instance, par la diversité de ses membres, va permettre "les analyses multicritères nécessaires à l'impératif du "développement global durable"⁸⁸. Il n'est donc pas fait appel à une expertise spécifique, mais les acteurs comptent sur la diversité des points de vue présents au CDD pour bonifier les productions institutionnelles. Il est question d'"analyses" et d'"études" communes : la distinction entre travail technique et apport du débat public n'est pas clairement établie.

86 Entretien avec Gérard Claisse, 18 décembre 07.

87 Les discours sont en effet prononcés par des élus (président du Grand Lyon, vice-président à la participation) et techniciens (secrétaire général du Grand Lyon).

88 Discours d'installation du CDD n°1, lors de la réunion plénière du 05/02/01.

En ce qui concerne le 2e CDD, la vision proposée est en quelque sorte une figure inversée de la précédente : l'élu en charge de la participation citoyenne insiste sur l'aspect **démocratique** du rôle du CDD. Pour lui, son fonctionnement relève d'abord d'un impératif politique (celui de mieux articuler la participation et la délibération publique à la représentation politique), ensuite d'un impératif opérationnel. Corrélativement, le discours opère un déplacement dans le rôle dévolu au Conseil : celui-ci est appelé à faire émerger des enjeux nouveaux, à dégager sa plus-value spécifique "pour éviter les doublons entre les travaux des experts et des autres instances de débat public". Il est donc ici établie une distinction claire entre sphère de l'expertise et sphère de la participation. Il n'est plus question de conduire des études en lien avec la structure technique, mais d'apporter "des propositions et des contributions"⁸⁹ relatives aux politiques sectorielles. Le rôle dévolu au débat public est mieux précisé et davantage circonscrit que précédemment : il se joue à l'aval du travail d'élaboration des documents par les services techniques, dans une posture de réaction amenée à enrichir les politiques. Il n'est donc pas fait appel, explicitement, à une quelconque expertise, si ce n'est sur un terrain précis : le CDD est appelé à jouer un rôle d'opérateur, de développeur de débat public (organiser des conférences, capitaliser les expériences de débat...), dimension qui n'était pas présente lors de l'installation du 1er CDD.

Composition

Il faut d'abord noter que formellement, il n'est pas de statut spécifique reconnu à l'expertise au sein du 1er CDD, dans la mesure où tout un chacun peut y participer. Aucune distinction n'est officiellement établie entre les différentes catégories de membres appelées à y prendre part (citoyen individuel, membre d'une association, d'un organisme public ou privé...). Ce "lissage" apparent du statut des participants, hérité de Millénaire 3, a d'ailleurs fait l'objet de critiques de la part de plusieurs acteurs, a pu susciter un malaise⁹⁰.

Cela contraste avec la catégorisation effectuée à travers la constitution de collèges distincts au sein du 2e CDD. Cette catégorisation établit des différences de statut et induit, par là-même, une hiérarchisation implicite entre les membres, du moins un facteur de pondération dans l'évaluation de leurs propos respectifs. Les "simples citoyens" sont désormais explicitement différenciés des directeurs d'organismes locaux ou des « personnalités qualifiées »⁹¹. En identifiant et distinguant les statuts, on distingue également les modes d'expression, leur poids, leur légitimité.

Nous pouvons identifier un processus de reconnaissance de l'expertise de certains membres du CDD à travers les **démarches de consultation organisées à l'amont** par les maîtres d'ouvrage des politiques, en marge des instances de débat public. En effet, la démarche de consultation organisée par le SEPAL autour du SCOT insère, auprès des acteurs institutionnels (élus, techniciens...) un certain nombre d'« acteurs clés »,

89 L'ensemble des citations de ce paragraphe sont extraites du discours d'installation du CDD n°2, lors de la réunion plénière du 03/07/06.

90 D'après le témoignage de la Directrice de la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération ayant pris part aux travaux de Millénaire 3 en tant que participante, entretien du 27 novembre 07.

91 Ainsi, les collèges a priori dotés d'une expertise sont les collèges à portée collective (Acteurs économiques, Organismes publics, Vie associative) et celui des Personnalités qualifiées.

invités à participer aux Ateliers thématiques⁹². Or, on constate que plusieurs d'entre eux sont par ailleurs membres du CDD. Parallèlement, le processus d'élaboration du SCOT s'appuie sur 7 « grands témoins » mobilisés pour leur expérience et leur savoir-faire en aménagement. On compte une personnalité qualifiée du CDD parmi eux, en plus de Jean Frébeault, Président du conseil. Il en va de même pour l'élaboration de la Vision métropolitaine : celle-ci a fait l'objet de groupes de travaux rassemblant des acteurs professionnels identifiés comme étant susceptibles de favoriser la mise en oeuvre du document prospectif. Ces groupes ont, là encore, mobilisé plusieurs organismes ou individus par ailleurs membres du CDD. Le tableau 1, placé en annexe⁹³, présente les membres du CDD associés à ces deux démarches de consultation d'amont.

Ainsi, 21 membres du CDD sont associés aux démarches de consultation d'amont autour de l'élaboration du SCOT et de la Vision métropolitaine. On peut considérer cette mobilisation comme la reconnaissance de l'expertise de ces groupes, puisque la consultation préalable cible les acteurs incontournables susceptibles de bonifier et d'accompagner la mise en oeuvre des politiques. On peut toutefois relativiser l'importance de cette reconnaissance d'expertise en comparant ces 21 acteurs aux 260 qui composent le CDD, aux 70 organismes qui ont pris part aux Ateliers thématiques du SCOT et aux plus de 200 participants qui se sont mobilisés dans au sein des Groupes de travail de la Vision métropolitaine. Les membres du CDD n'ont pas constitué le « cœur de cible » visé par la concertation d'amont.

1.4.3.2. L'ambiguïté relative à l'expertise

On l'a vu, il n'est pas fait explicitement appel à une expertise sectorielle dans le discours officiel relatif au CDD2 : au contraire, on valorise plutôt l'expression d'une parole spécifique au débat public, qui se distingue de celle des experts et s'en veut complémentaire, basée sur l'identification d'enjeux nouveaux, une expression indépendante et décalée... La figure idéal-typique recherchée est l'expression d'une vision citoyenne informée. Pourtant, au-delà de ce discours officiel, les faits montrent que les acteurs institutionnels ont eu délibérément recours à l'expertise présente au sein du conseil pour optimiser son fonctionnement. D'abord à travers la reconnaissance de cette expertise, exprimée comme nous l'avons vu par la constitution de collèges ; ensuite par la **place accordée à certains acteurs clés** dans le traitement des différentes thématiques. L'exemple du groupe de travail SCOT en témoigne : les pilotes du groupe s'avèrent être issus du monde professionnel de l'urbanisme et de l'aménagement. Leur expertise sectorielle n'est pas apparente : en effet, l'un des pilotes est rattaché au collège de la Représentation territoriale, tandis que l'autre participe au CDD à titre de membre d'un organisme culturel villeurbannais, rattaché au collège de la Vie associative. Mais si l'on se réfère à leur parcours, on constate qu'ils ont appartenu à certaines instances majeures de l'agglomération dans le domaine de l'aménagement à titre professionnel ou associatif (Agence d'urbanisme, Chambre de Commerce et d'industrie, Région Urbaine de Lyon). Ce sont en outre d'anciens collègues de travail du Président du CDD qui ont participé au projet phare "Lyon

92 Pour une présentation de la phase de consultation d'amont, voir paragraphe B.2.2. Pour les Ateliers thématiques, voir paragraphe B.2.2.2.

93 Voir l'annexe 3.

2010", et entretiennent de fait avec lui des rapports étroits. La dynamique des débats a montré qu'ils ont été déterminants dans la contribution du conseil sur le PADD⁹⁴. Ainsi, sous-couvert d'une représentation équilibrée des collègues et des points de vue dans le groupe de pilotage du groupe de travail, c'est un petit monde professionnel local qui s'y reconstitue. La participation de certains acteurs clés en tant que pilotes des groupes de travail et membres du Bureau accroît le rôle de l'expertise au sein du CDD.

Lorsqu'on interroge les acteurs institutionnels sur le décalage entre le discours qui en appelle à une parole citoyenne et le rôle en réalité prédominant dévolu à l'expertise, ceux-ci l'expliquent par le caractère évolutif du débat : la mobilisation des experts, destinée à maximiser l'efficacité du travail lors des premiers temps de fonctionnement du conseil, est liée à la préoccupation première de rendre le débat crédible et productif. L'expertise est ainsi présentée comme une ressource indispensable au départ, mais dont l'influence est censée décliner avec le temps, à mesure que les membres néophytes acquièrent des connaissances. Dans les principes idéaux poursuivis par l'équipe organisatrice, l'apprentissage doit conduire à une homogénéisation progressive des savoirs, produire une compétence partagée susceptible de se substituer à l'expertise d'une petite élite. L'observation du débat autour de la saisine SCOT amène à faire le constat que le débat public peut jouer un rôle de scène de réinvestissement professionnel de la part d'acteurs qui se trouvent écartés du cœur de la scène locale auquel ils ont autrefois appartenu, et qui mobilisent le débat comme l'un des leviers leur permettant d'entrer en contact avec cet épice.

On peut donc résumer la caractérisation de l'expertise au CDD en ces points :

- Il n'est pas fait appel aux experts dans les discours officiels ; ceux-ci tendent à valoriser davantage l'expression de visions citoyennes non expertes
- Pourtant, la constitution de collègues spécifiques et le rôle attribué à certains acteurs clés traduisent une mobilisation effective de l'expertise. Celle-ci est un ressort mobilisé par certains membres pour s'investir dans le débat et maintenir ainsi un lien à leur ancien milieu professionnel.
- Ce décalage témoigne d'une difficulté, chez les acteurs, à accorder explicitement ouverture du processus de débat et recherche d'expertise, comme si ces deux figures devaient s'exclure.

Cette première partie nous a permis d'aborder les antécédents, la refondation et le fonctionnement concret du Conseil de développement. Nous allons maintenant nous pencher sur les démarches de planification et les politiques urbaines qui ont été soumises au Conseil : en étudiant pour chacune le processus d'élaboration, le contenu et les limites du document.

94 La secrétaire générale du CDD note à ce propos : « Une des difficultés : faire produire un collectif. Est-ce qu'on peut dire que tout le CDD a participé à la production d'un groupe de travail ? Il faut le temps de l'acculturation. On ne s'est pas encore donné ce temps là. Ça fait que ce sont ceux qui étaient déjà au fait des dossiers qui les ont pris en main », entretien du 10 mai 07.

2. LES POLITIQUES URBAINES SOUMISES AU DEBAT PUBLIC DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT

2.1. LE POSITIONNEMENT DU CDD PAR RAPPORT A L'INSTITUTION INTERCOMMUNALE

2.1.1. LE CDD2 : UN RAPPROCHEMENT PROGRESSIF A L'INSTITUTION COMMUNAUTAIRE A TRAVERS LES SAISINES

Etant donné le risque expérimenté à travers le premier Conseil de développement (CDD) d'un détachement du conseil par rapport à la collectivité, la refondation va incorporer un certain nombre de mesures permettant de garantir un rapprochement entre les deux entités. Mais dans les faits, la procédure ne va pouvoir transformer la culture politique : celle-ci va imposer une distance encore prégnante entre les élus et l'arène de débat public.

2.1.1.1. Nature des saisines

Le choix des saisines dévolues au Conseil de développement par l'exécutif communautaire est un signe qui va dans le sens d'un rapprochement entre le débat public et le circuit décisionnel⁹⁵ : d'abord, on note une prédominance des saisines du politique par rapport aux auto-saisines déterminées par les participants eux-mêmes⁹⁶. Il s'agit d'exercices diversifiés se situant à différentes échelles d'action publique : d'un côté, une démarche prospective annonçant les choix de la collectivité à l'horizon 2020 pour renforcer la compétitivité de la métropole, la Vision métropolitaine ; d'un autre, une démarche de planification à une échelle plus large que le territoire intercommunal, censée mettre en cohérence les différentes politiques urbaines, qui doivent être conformes aux objectifs du SCOT ; enfin, une démarche spécifique mais par essence intersectorielle puisqu'il s'agit de l'Agenda 21 communautaire, en prise avec le concept de développement durable.

2.1.1.2. Temporalité et organisation des saisines

En plus de la nature des saisines, on peut se pencher sur le stade d'élaboration des politiques au moment où elles sont soumises à l'examen du CDD : en ce qui concerne le **SCOT**, le conseil intervient en amont de sa définition puisque c'est le PADD qui est d'abord soumis au débat, document d'exposition des choix de développement, préalable à la définition du Document d'orientations générales (DOG) qui opérationnalise ces options politiques. Toutefois, la consultation du CDD intervient à

95 Selon le verbatim de la séance du Conseil communautaire du 1er mars 2006, lors de laquelle la délibération de refondation a été adoptée, G. Claisse indique qu'un des objectifs de la refondation est précisément de renforcer les relations entre le CDD et l'assemblée communautaire.

96 Trois saisines majeures - Scot, VM et développement durable, une saisine secondaire - Economie responsable, pour une autosaisine - Vivre ensemble.

la suite d'une phase de concertation d'amont ciblée⁹⁷. Le conseil n'a pas participé à l'élaboration du PADD mais a pu réagir sur une première version de ce document, écrite par l'Agence d'urbanisme en lien avec les services techniques du SEPAL. Il faut toutefois souligner que l'instance participative s'est vu soumettre une version raccourcie du PADD, un document de 10 pages ne présentant que l'essentiel des options d'aménagement⁹⁸, et que le temps dévolu au débat public s'est avéré très court puisque celui-ci n'a pu véritablement se dérouler que sur 4 mois⁹⁹. Le SCOT correspond donc à une saisine située plutôt en amont du processus d'élaboration global du document, mais caractérisée par des contraintes de débat fortes sur les plans du calendrier et des ressources transmises.

Le travail réalisé autour de la **Vision métropolitaine** se caractérise par une saisie plus en aval du conseil de développement ; en effet, le débat développé au sein du conseil n'a constitué qu'une petite partie de la démarche globale de concertation autour de ce document¹⁰⁰, contrastant en cela avec la démarche prospective précédente, Millénaire 3, où la participation était placée au cœur même du processus d'élaboration. Au sein du CDD, une méthode de travail ambitieuse a été constituée autour de cet objet : des chapitres spécifiques ont été soumis aux différents groupes de travail, en relation avec leur thématique attitrée ; ensuite, un groupe provisoire transversal aux différents groupes de travail a été mis sur pied, chargé de faire la synthèse de ces recommandations et de formuler une contribution globale sur le document. En parallèle, le staff du CDD a créé un Forum Jeunes destiné à faire s'exprimer autour de la Vision métropolitaine cette catégorie sous-représentée au conseil. On peut donc témoigner d'un processus global ambitieux de débat autour de ce document, où le CDD a été saisi plutôt en aval du processus d'élaboration mais en bénéficiant d'un temps d'échange important et d'une ressource riche.

La saisine **Développement durable** se démarque des autres, pour plusieurs raisons : d'abord, elle est la seule à s'inscrire en continuité avec les travaux du premier CDD, qui avaient porté sur l'élaboration de l'Agenda 21 et avaient abouti à la formulation de 150 propositions dont certaines ont été intégrées au document ; ainsi, le débat du deuxième conseil porte non plus sur l'élaboration mais sur le bilan et l'actualisation du document. Cette saisine a donc a priori valeur d'exemplarité dans la mesure où elle s'inscrit dans une double dimension temporelle - élaboration/évaluation - relativement au même document. La composition du conseil s'est certes modifiée entre temps, mais certains groupes ou acteurs clés ont assuré une continuité dans le travail¹⁰¹. En revanche, le conseil n'a pas été associé à l'étape intermédiaire du suivi de la mise en œuvre du document, réalisé en interne par les services techniques du Grand Lyon (des correspondants Développement durable ont été désignés parmi les fonctionnaires

97 Voir plus bas la présentation de la phase de concertation d'amont autour du SCOT : paragraphe B.2.2.

98 Le document complet ne leur a été transmis qu'en janvier 2007. Il faut noter également que le CDD ne s'est pas vu transmettre la première composante du SCOT, à savoir le Rapport de présentation (qui comprend le diagnostic du territoire).

99 La saisine, déterminée en juillet 2006, a été travaillée par un groupe spécifique du conseil à partir du 17 octobre avec l'échéance de la plénière de janvier 2007 pour la remise d'une contribution, étant donné que le PADD du SCOT devait être adopté par le SEPAL au printemps 2007.

100 Voir plus bas la présentation de la démarche d'élaboration complète de la Vision métropolitaine : paragraphe B.3.2.

101 Exemple : la Fédération Régionale de la Protection de la Nature (FRAPNA), la CFTC et EDF ont participé aux groupes de travail relatifs à l'Agenda 21 du 1er et du 2e CDD.

dans chaque service pour faire ce travail). Par ailleurs, la saisine autour du développement durable s'est accompagnée d'une deuxième commande, dissociée de l'Agenda 21 : une association du conseil à la définition d'indicateurs permettant de situer l'agglomération lyonnaise au regard du développement durable. Cette saisine assez technique a dans les faits monopolisé le débat pendant plusieurs mois, réduisant la première partie de la saisine à une portion congrue. On peut noter globalement l'investissement important de la Mission Agenda 21 dont les techniciens ont été très présents tout au long des réunions. La saisine autour de l'Agenda 21 et du développement durable présentait donc a priori un caractère exemplaire par sa richesse et sa dimension évaluative. Mais les facteurs qu'on a cités ont finalement minoré l'efficacité et l'importance de ce débat¹⁰².

En conclusion, les débats sur chaque saisine se sont déroulés à différents stades d'élaboration ou d'application des politiques, et ont fait l'objet de modalités d'organisation distinctes. Le contexte d'avancement de chaque politique, les choix stratégiques opérés par les acteurs et l'enjeu plus ou moins important associé à chacune des saisines ont modulé la forme et l'importance du débat. Ce qu'on peut noter toutefois comme point commun à chaque débat, c'est qu'il s'est inscrit en réaction par rapport à des documents institutionnels élaborés préalablement au niveau technique. Le Conseil de développement s'inscrit dans une optique de bonification, d'enrichissement des documents mais pas de co-élaboration comme cela avait été le cas précédemment (par exemple : autour de la charte de la participation en 2003). Le débat public est placé dans une position de réaction par rapport au travail institutionnel.

2.1.2. UNE DISTANCE ENCORE MARQUEE AU POLITIQUE

Si l'on s'intéresse, à la suite des saisines, aux interfaces entre élus et participants au débat public, force est de constater que celles-ci sont assez rares. De plus, lorsqu'elles se réalisent, elles semblent relever davantage du registre du symbolique que d'un échange effectif. La relation entre circuit de débat public et circuit de décision passe plutôt par un ensemble de médiations, formelles ou informelles, par des échanges interpersonnels ou la diffusion de documents, et par l'intermédiaire des techniciens.

Les actes de présence des élus du Grand Lyon sont relativement exceptionnels : ils interviennent en réunion plénière¹⁰³. Leur participation, épisodique, consiste à annoncer les mandats du conseil, diffuser de l'information ou assister et réagir à la restitution des travaux. Ainsi, les élus prennent part à l'encadrement du débat public, mais pas aux échanges qui produisent sa matière même. L'exercice reste donc généralement assez formel. Cependant, si les réunions du CDD elles-mêmes ne

102 Voir aussi paragraphes B.4.2. Et C.2.3.

103 Ainsi, on recense la présence de G. Collomb à deux plénières (03/07/06 pour l'installation du CDD ; 02/07/07 pour l'adoption de la contribution sur la Vision métropolitaine), et la présence de plusieurs élus à une seule plénière : Michel Reppelin, 10e vice-président chargé de la coordination du pôle environnement (pour la présentation de la saisine sur le développement durable), celle de Patrice Béghain, adjoint à la culture au conseil municipal de Lyon (plénière du 02/07/07 pour la présentation de la candidature de Lyon, capitale de la culture). Gérard Claisse constitue l'exception qui confirme la règle : il est très présent aux plénières du CDD, cependant son cas est particulier dans la mesure où le débat public constitue l'objet de sa délégation.

constituent pas des moments d'échange approfondi, d'autres canaux permettent l'interface avec les élus : ainsi, nous avons identifié différents moments, situés hors débat, où les productions de celui-ci sont d'une manière ou d'une autre communiquées aux élus :

- Gérard Claisse présente chaque année le programme d'activités et le résultat des travaux du CDD devant le Bureau exécutif du Grand Lyon. Cette présentation constitue l'un des objets de la réunion du Bureau.
- Le Président du CDD organise une réunion annuelle avec les groupes politiques qui composent le bureau exécutif du Grand Lyon, parfois en présence de Gérard Claisse. Cette réunion constitue un moment d'échange d'information entre élus et organisateurs du débat. Il faut noter que le Président du CDD, en raison de son expérience professionnelle antérieure, dispose d'un réseau important parmi les responsables techniques et politiques dans l'agglomération.
- Les Comités de pilotage politique des démarches de planification locales constituent des occasions de présentation et de valorisation des travaux du Conseil. Ca a été le cas pour la contribution au SCOT, débattue en Bureau du SEPAL le 5 avril 2007 ; ainsi que pour le rapport sur les indicateurs de développement durable, présenté au Comité de suivi de l'Agenda 21 le 1er octobre 2007.
- Par ailleurs, l'ensemble des contributions est communiqué aux élus (les 36 vice-présidents du Bureau exécutif comme les 157 élus du conseil communautaire), tout comme le rapport d'activités annuel du Conseil de développement.

D'après Gérard Claisse, cet effort de communication et de diffusion des travaux du conseil porte ses fruits puisque les groupes politiques font référence aux contributions du Conseil lors des débats relatifs aux saisines en Conseil communautaire (PADD du SCOT, Agenda 21...)104.

En revanche, on peut constater que plusieurs leviers de mise en relation directe entre le débat public et les élus ne sont pas mobilisés :

- La Présentation des travaux du CDD en Conseil communautaire, prévue dans le règlement intérieur des CDD 1 et envisagée pour le CDD2, n'a jamais réalisé.
- Il est prévu dans la délibération de refondation¹⁰⁵ et à l'article 20 du règlement intérieur que le CDD invite l'ensemble des élus communautaires à assister à une plénière générale de restitution des travaux. Mais en raison de la forte activité du conseil lors de sa première année de fonctionnement, la présentation des contributions a été déclinée sur plusieurs réunions plénières.

104 Entretien avec Gérard Claisse, 18 décembre 07.

105 Délibération du 1er mars 2006 du Conseil communautaire.

- Les élus n'étant pour l'instant pas associés aux échanges entre les membres du CDD, G. Claisse envisage d'inviter périodiquement les élus communautaires à un débat thématique. Cette disposition n'est pas prévue dans la délibération de refondation, mais elle a été inspirée au vice-président par l'exemple du CDD de Grenoble.
- La connexion entre le CDD et les 9 Conférences locales des maires, mises en place par G. Collomb en 2002 pour favoriser, hors du conseil communautaire, les relations entre exécutif du GL et maires des communes du territoire, n'est pour l'instant ni réalisée, ni même explicitement envisagée par l'équipe organisatrice. Cela constituerait pourtant un moyen de résorber la distance qui existe actuellement entre le CDD du Grand Lyon et les conseillers communautaires.

Il faut souligner que la faible présence des élus au CDD n'est pas déplorée par les acteurs : au contraire, elle est présentée comme une démarche volontaire de clarification des rôles de chacun, en contraste avec les expériences précédentes¹⁰⁶. Par ailleurs, la relation entre le débat public du CDD et la sphère politique fait l'objet d'un effort de démonstration de la part des acteurs locaux : ainsi, les deux contributions majeures du conseil en 2007, relatives au PADD du SCOT et à la Vision métropolitaine, ont fait l'objet d'une réponse formelle des élus responsables de leur pilotage. Ainsi, Raymond Terracher, vice-président délégué du SEPAL, a-t-il transmis au Président du CDD une lettre datée du 5 mars 2007, pour témoigner de son intérêt pour le document ; sa lettre constitue également un moyen de garantir au Conseil que la contribution sera prise en compte lors Conseil syndical du SEPAL programmé un mois plus tard, le 5 avril 2007. Sans pouvoir encore préjuger de l'effet de la contribution sur le PADD, R. Terracher esquisse déjà dans sa lettre des réponses aux recommandations du CDD, qu'il reprend point par point. Le même exercice a été réalisé par Gérard Collomb en réponse à la contribution du Conseil sur la Vision métropolitaine, qui a transmis à J. Frébeault une lettre de réaction à la contribution datée d'octobre 2007, qui reprend les points principaux soulevés par le CDD et souligne leur prise en compte dans la dernière version du document¹⁰⁷.

Nous allons tout de suite détailler les processus d'élaboration et les contenus des trois principales politiques urbaines qui ont été soumises au Conseil de développement en 2006-2007. Nous insisterons particulièrement sur le SCOT de l'agglomération lyonnaise, dans la mesure où il s'agit d'un document réglementaire de planification urbaine qui interpelle directement le lien entre débat public et urbanisme.

106 Entretien avec la Directrice de la DPSA, 27 novembre 07 : « Les élus on a dit qu'on ne voulait pas qu'ils viennent. On a clarifié ça. On ne veut plus qu'il y ait de mélange des genres ». Lors du CDD1, les élus et techniciens du Grand Lyon pouvaient être membres du Conseil ; 6 l'étaient effectivement.

107 En particulier : la place plus importante accordée à l'Université et à la recherche ; le partage du constat relatif à la gravité de la crise du logement.

2.2. LE PADD DU SCOT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE

2.2.1. LE SCOT, LE PADD ET LE CADRE REGLEMENTAIRE DE LA CONCERTATION SELON LA LOI SOLIDARITE ET RENOUVELLEMENT URBAIN

2.2.1.1. Le SCOT et son PADD dans la loi

Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) est un document réglementaire de planification à grande échelle, né de la Loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) (2000), qui succède aux anciens Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) créés par la Loi d'orientation foncière de 1967, ayant traversé des évolutions importantes : transfert des responsabilités au niveau local en matière d'urbanisme avec la réforme de décentralisation à travers laquelle les SDAU deviennent Schémas directeurs, passage de la planification normative à la planification stratégique, essor de l'intercommunalité.... La réforme de la planification engagée à travers la Loi SRU vise à répondre aux nouvelles exigences imposées par ces évolutions.

Le SCOT est élaboré à l'initiative des communes ou de leurs groupements. Son **périmètre** doit prendre en compte les EPCI existants (le territoire d'une intercommunalité doit être tout entier compris dans un même périmètre de planification), les territoires fonctionnels (bassins de vie, d'habitat, d'emploi, de déplacements...) et les territoires de planification déjà institués (Plan de déplacement urbain (PDU), Programme local de l'habitat (PLH), SDEC, chartes intercommunales de développement et d'aménagement). La loi mentionne par ailleurs "l'aire urbaine" comme étant l'échelle de développement visée par les SCOT. La règle des "15 kilomètres" incite les communes périurbaines à adhérer à un SCOT puisque celles qui sont situées à moins de 15 km d'une agglomération (de 15000 habitants dans la Loi SRU, de 50 000 habitants à partir de la loi Urbanisme et Habitat en 2003) et qui n'appartiennent pas à un SCOT perdent leur pouvoir d'ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation, puisqu'elles doivent pour ça obtenir l'accord du Préfet. Cette mesure vise à favoriser le contrôle de l'étalement urbain en incitant les communes à adhérer à un schéma. Le périmètre d'un SCOT doit faire l'objet d'une proposition des communes et EPCI concernés d'après le critère de la majorité qualifiée, éventuellement regroupés en un syndicat mixte, et est arrêté par le Préfet après avis du ou des conseils généraux concernés.

Le SCOT est un document de planification "stratégique" (Loi SRU, article 3) qui en tant que tel doit présenter les grandes orientations en matière d'aménagement : réalisation des grands équipements, organisation des déplacements, zones à protéger... La principale nouveauté introduite par la Loi SRU est la notion de "**cohérence**" qui devient centrale dans l'élaboration du schéma : celui-ci doit intégrer l'ensemble des composantes intervenant dans l'aménagement urbain (urbanisme, habitat, déplacements et équipements commerciaux), ce qui implique que les différents plans sectoriels qui encadrent ces composantes (Plan Local d'Urbanisme (PLU), PLH, PDU, SDEC...) doivent être compatibles avec le SCOT. Celui-ci constitue donc l'instrument privilégié pour répondre à l'objectif du titre 1 de la loi : "renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales".

Par ailleurs, la loi prescrit non seulement un nouveau cadre de planification mais également des **objectifs** à poursuivre à travers elle : équilibre entre développement urbain et espaces ruraux, agricoles ou naturels ; renouvellement urbain, extension limitée de l'urbanisation et concentrée dans les secteurs desservis par le transport collectif ; mixité sociale et diversité fonctionnelle des espaces ; développement durable et respect de l'environnement... Ces objectifs sont inscrits au Code de l'urbanisme (article 121-1) en tant que principes dont les documents d'urbanisme (SCOT, PLU et cartes communales) doivent assurer les conditions de mise en oeuvre. Au-delà de l'objectif de mise en cohérence, la Loi SRU poursuit explicitement l'objectif de promouvoir un développement urbain "plus durable et plus solidaire". La réforme de la planification est dotée dès lors d'une orientation qualitative forte.

Le **Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)** occupe, dans le SCOT, une position importante puisque c'est ce document qui, à la suite du diagnostic territorial (compris dans le Rapport de présentation), prescrit les orientations politiques du SCOT : l'article 3 de la Loi SRU énonce que le PADD "fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacement des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile". La fonction et le contenu du PADD n'ont pas été davantage détaillés par Décret d'Etat postérieurs à la loi, contrairement aux autres documents constitutifs du SCOT. Au niveau substantiel, le PADD se caractérise donc par sa transversalité thématique et par son rôle de matrice à l'égard des politiques sectorielles. Il n'est pas directement opérationnel, mais détermine les prescriptions établies dans le Document d'Orientations Générales, opposable aux personnes publiques. Le PADD constitue en quelque sorte le cœur du projet de territoire qui doit structurer le SCOT.

Le SCOT constitue donc le document réglementaire de planification qui édicte les grandes orientations d'aménagement à partir d'un ensemble de prévisions démographiques, économiques et sociales. La Loi SRU réforme également le droit des sols en remplaçant les POS créés par la LOF en 1967 par des **PLU** : leur particularité est de comprendre un volet d'orientation politique en plus des prescriptions réglementaires de l'usage des sols, qui prend également la forme d'un PADD. Cette évolution vise à ce que les PLU "donnent aux communes un cadre de cohérence des différentes actions qu'elles engagent" et jouent en cela "un rôle de véritable plan d'urbanisme"¹⁰⁸. Le PLU peut être constitué à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes, et précise à l'aide du règlement et des documents graphiques les normes d'usage et de construction pour l'ensemble des parcelles. La réforme de la planification entreprise à travers la Loi SRU, en distinguant SCOT et PLU, maintient donc le principe d'une séparation des documents entre les fonctions de prévision et de réglementation, en vigueur depuis la seconde moitié du XXe siècle. Le PLU, tout comme les autres plans et programmes sectoriels, doit être compatible avec le SCOT : cela signifie qu'il ne peut être approuvé s'il ne respecte pas les principes inscrits au SCOT. La réforme de la Loi SRU maintient donc le système d'emboîtement et d'articulation des documents de planification en vigueur précédemment.

108 Commentaire de l'article 4 de la Loi SRU, annexe à la circulaire n°2001-3 du 18/01/01

2.2.1.2. Les obligations réglementaires en matière de débat public relatives à l'élaboration d'un SCOT

Avant d'examiner les procédures de débat public qui s'appliquent à l'élaboration des Schémas de cohérence territoriale (SCOT), nous allons nous pencher sur les **acteurs ciblés par la loi** comme pouvant participer à la démarche, sans que les modalités de cette participation soient explicitées. Si les services de l'Etat, et éventuellement le département et la région concernés, sont associés à l'élaboration du SCOT, un certain nombre d'acteurs peuvent être consultés à leur demande (article L122-6 du Code de l'urbanisme) : il s'agit des Présidents des EPCI intéressés ou voisins, des Autorités organisatrices des transports, mais également d'acteurs non institutionnels comme les Chambres consulaires (Chambre de commerce et d'industrie, des métiers, d'agriculture) qui assurent la liaison avec les organisations professionnelles intéressées, ou les associations agréées (articles L121-5 et L122-8), qu'il s'agisse d'associations locales d'usagers ou d'associations de protection de l'environnement¹⁰⁹. L'article L122-6 indique que l'établissement chargé de l'élaboration du SCOT peut également recueillir l'avis "de tout organisme ou association ayant compétence en matière d'habitat, d'urbanisme, de déplacements, d'aménagement ou d'environnement", sans préciser davantage les modalités de reconnaissance de cette compétence.

La loi fait donc mention à plusieurs reprises de l'ouverture du processus du SCOT à différentes catégories d'acteurs non institutionnels, précisant plus ou moins leur statut et les modalités de cette ouverture (association, consultation à la demande et recueil d'avis).

En matière de débat public, la Loi SRU instaure une évolution du cadre réglementaire existant en élargissant la portée d'outils créés dans les années 1980 : elle généralise l'application de l'enquête publique (dont la dernière réforme remonte à la loi Bouchardeau de 1983) et de la concertation préalable (procédure créée par la loi sur les principes d'aménagement en 1985). Nous allons examiner de plus près les obligations légales, relatives au SCOT, concernant ces deux procédures distinctes :

Avec la Loi SRU, la **concertation préalable** devient obligatoire pour "Toute élaboration ou révision du SCOT ou du PLU"¹¹⁰. Cette mention élargit le champ d'application de la concertation en matière de planification, puisque cette procédure ne concernait auparavant que certaines modalités du POS¹¹¹. Les schémas directeurs étaient exclus de la procédure de concertation préalable : ils devaient simplement être « mis à disposition du public » avant leur adoption définitive. Cette mise à disposition devait permettre à chacun de prendre connaissance du projet de schéma et de formuler ses observations. Il ne s'agissait pas d'une procédure normée.

109 Les associations recevant un agrément sont des associations de plus de 3 ans, présentant des garanties de régularité de fonctionnement et de représentativité, qui bénéficient de droits particuliers lors de l'élaboration des documents d'urbanisme qu'elles peuvent notamment exercer en justice.

110 Article 23 de la Loi SRU qui modifie l'article L 300-2 du Code de l'urbanisme ; on peut noter que la modification des SCOT et PLU n'est pas soumise à concertation préalable

111 "Toute modification ou révision d'un POS qui ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future", loi sur les principes d'aménagement, 1985.

La concertation préalable est peu définie par le code de l'urbanisme (article L 300-2) : celui-ci indique seulement que le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI doit établir une *délibération de prescription* des objectifs et modalités de la concertation. Dans le cas du SCOT, cette mission peut relever du syndicat mixte responsable de l'élaboration, du suivi et de la révision du schéma, qui "précise les modalités de la concertation" (code de l'urbanisme, article L122-4). Cette délibération de prescription doit faire l'objet de mesures de publicité et d'information (article R122-12). La concertation doit associer certaines *catégories de public* (les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole) et cela *pendant toute la durée de l'élaboration* du projet. A l'issue de la concertation, l'organe délibératif doit procéder à une *délibération de bilan*, qui peut être fusionnée à la délibération arrêtant le projet de SCOT (article R122-9). La concertation préalable n'a qu'une *portée consultative*, qui ne contraint pas la décision finale de l'organe délibérant.

La loi ne comprend pas davantage d'indications relatives à l'organisation concrète de la concertation : les élus locaux disposent donc d'une latitude importante pour définir les modalités de la procédure. Par exemple, la loi ne précise pas comment chaque document du SCOT (Rapport de présentation, PADD, Document d'orientations générales) doit être soumis à la concertation ; cependant, la mention selon laquelle celle-ci doit être organisée "pendant toute la durée de l'élaboration du projet" laisse supposer que chacun des documents est censé être examiné.

La seule mention à un "débat" relatif au PADD est faite à l'article 122-8 du Code de l'urbanisme : "un débat a lieu au sein de l'organe délibérant de l'établissement public (...) sur les orientations générales du PADD (...) au plus tard 4 mois avant l'examen du projet de schéma". Cependant, ce débat ne semble concerner que les élus responsables de l'élaboration du SCOT, puisqu'aucune mention n'est faite à son ouverture éventuelle au public.

La Loi SRU généralise l'application de **l'enquête publique** à tous les documents d'urbanisme (SCOT, PLU et cartes communales). Les schémas directeurs n'étaient pas soumis à enquête, la "mise à disposition du public" étant la seule procédure alors obligatoire. L'enquête publique est une procédure bien davantage normée que la concertation préalable¹¹². Par ailleurs, le champ d'application de l'enquête publique est plus large que celui de la concertation, puisque l'enquête intervient en cas d'élaboration, de révision et aussi de modification d'un SCOT. Elle intervient en aval de la procédure d'élaboration, un mois au moins après la clôture de la concertation : c'est le projet de SCOT déjà rédigé, auquel sont annexés les avis des personnes publiques (communes, EPCI...) qui est soumis à l'enquête (article L122-10). L'avis du Commissaire enquêteur ne s'impose pas à l'organe délibérant : il est purement consultatif.

La loi prescrit donc des contraintes en matière d'ouverture du processus d'élaboration des SCOT : la consultation d'acteurs non institutionnels (chambres consulaires, associations agréées ou compétentes), l'organisation d'une concertation tout au long de l'élaboration du schéma, la tenue d'une enquête publique avant son approbation

112 Pour une présentation de la procédure d'enquête publique, voir le regard croisé n°4, « Règles d'assujettissement au débat public ».

définitive... Toutefois, **ces balises sont relativement peu contraignantes**, et ne garantissent pas à elles seules l'organisation d'un débat public approfondi. Par ailleurs, **la loi ne fait pas référence à l'implication des instances permanentes de concertation** que différents textes ont instituées à la même période (Conseils de développement, conseils de quartier, CCSPL...) : celles-ci n'ont été ni prises en compte au départ dans la Loi SRU, ni ajoutées par Décret à mesure de leur réglementation. Cela indique une certaine césure entre institutionnalisation du débat public dans des instances formalisées, et codification du débat en matière de planification qui reste axée sur les procédures ponctuelles ou sur des modalités souples de consultation. La responsabilité de fusionner ces deux processus revient dès lors aux élus locaux.

2.2.2. LE SCOT DE L'AGGLOMERATION LYONNAISE : DEMARCHE D'ELABORATION

2.2.2.1. La stabilité des périmètres de planification

La réalisation du Schéma de cohérence territoriale (SCOT) s'inscrit dans dans une généalogie qui remonte aux années 1960. Ce que l'on peut souligner ici, c'est **l'inertie du périmètre de planification** des années 1970 à aujourd'hui : le périmètre du Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (SDAL) de 1992, rassemblant 71 communes, reproduit celui du Schéma Directeur adopté 14 ans plus tôt (TETRA, 1988 ; Prud'homme et Davezies, 1989). En ce qui concerne le SCOT, le territoire concerné s'est vu amputer des 3 communes « hors Grand Lyon » de l'ouest (Chaponnost, Brignais, Vourles) engagées dans une démarche de planification voisine, tandis que 2 communes iséroises, extérieures elles aussi à l'ensemble intercommunal, se sont ajoutées au sud¹¹³.

Au final, le profil de la planification spatiale n'a été que très légèrement remodelé durant ces trente dernières années. Une telle situation s'explique par des facteurs essentiellement politiques et, dans une moindre mesure, techniques. Dans les années 1980, la résistance des élus locaux comme la préexistence de Schémas directeurs de première génération dans les secteurs périphériques à la ville centre restreint de fait le périmètre d'élaboration du Schéma grandlyonnais (Prud'homme, Davezies, 1989). Actuellement, l'idéal de planification métropolitaine butte sur les stratégies des communes périurbaines, promptes à se structurer en EPCI et espaces de planification autonomes (Boino, 2007) afin de préserver leur indépendance par rapport à l'agglomération centrale. La réalité des relations géopolitiques locales conduit donc à une situation de décalage entre les échelles d'appréhension théorique et de gestion concrète du développement urbain.

A Lyon, les orientations de la Loi SRU en faveur d'une planification à l'échelle de l'aire urbaine, au territoire élargi, n'a pas eu d'impact sur la détermination du périmètre du SCOT. Les contraintes imposées aux communes pour les inciter à adhérer à un SCOT se sont traduites par la multiplication de schémas juxtaposés, plutôt que par

113 Notons que le Grand Lyon a accueilli entre temps deux nouvelles communes (Givors et Grigny) dans son périmètre, comptant désormais 57 municipalités. Le SCOT comprend donc 72 communes : celles du Grand Lyon, auxquelles s'ajoutent 15 communes (4 indépendantes, les autres regroupées au sein de 2 intercommunalités).

l'intégration des communes et EPCI au sein d'une seule et même aire de planification. Pour autant, la tentative d'intégrer les différentes scènes de planification héritées du morcellement institutionnel et stratégique du territoire de la région lyonnaise témoigne d'une volonté de contrevenir à ce décalage. Ainsi, la procédure d'élaboration du SCOT et le cadre plus global dans lequel elle s'inscrit manifestent un effort en ce sens : l'Agence d'urbanisme de Lyon, maître d'œuvre du document, a établi les *études préalables* du SCOT à partir des 296 communes de l'aire urbaine à défaut de réaliser un vaste schéma unifié¹¹⁴ ; elle a en outre instauré un ensemble de **commissions territoriales** dont 4 assurent la conjonction avec les structures porteuses des schémas des territoires voisins¹¹⁵ ; enfin, le lancement de la **démarche Interscot** en 2004, qui vise à associer les syndicats mixtes pilotant les 10 SCOT déployés sur le territoire de la région lyonnaise constitue l'effort le plus poussé dans le sens d'une amorce de planification métropolitaine¹¹⁶ : la démarche consiste à établir un ensemble de diagnostics à l'échelle des 10 territoires (sur la démographie, la mobilité et l'emploi) et se traduit par la rédaction d'un chapitre commun aux schémas concernés consignant des principes d'aménagement structurants¹¹⁷. Cependant les limites de cette démarche, comme la différence de temporalité dans l'élaboration des SCOT ou la restriction par les élus du champ thématique mis en débat, amènent à tempérer sa portée (Boino, 2007). La concertation institutionnelle constitue donc un palliatif encore insuffisant au morcellement des territoires de planification.

2.2.2.2. La démarche d'élaboration du SCOT

L'élaboration du SCOT de l'agglomération lyonnaise a été lancée en 2004 et devrait aboutir en 2009. Le premier document constitutif du Schéma, à savoir le Rapport de présentation, a été adopté en 2006. Il comprend 4 volets : une introduction, un diagnostic territorial, un document présentant l'état initial de l'environnement, un autre présentant les incidences du projet sur l'environnement.

Le deuxième document, le PADD, a fait l'objet d'une procédure d'élaboration en 2006 et 2007, pour être adopté en avril 2007. Actuellement, l'élaboration du SCOT en est donc à l'étape de la définition du Document d'orientations générales qui traduit sous forme de prescriptions et d'options réglementaires les objectifs consignés dans le PADD.

La réalisation du SCOT est pilotée par un organe politique, le **SEPAL** (syndicat d'études et de programmation pour l'agglomération lyonnaise) qui rassemble les élus des 3 intercommunalités et des 4 communes comprises dans le périmètre du SCOT. Ce syndicat mixte a été créé en 1985, à l'occasion de la révision du SDAU, et reconduit pour l'élaboration du SCOT. Présidé par Gérard Collomb (par ailleurs maire de Lyon et Président de la Communauté urbaine de Lyon), le SEPAL a pour mission l'élaboration, le suivi et l'évaluation du SCOT. Il s'agit d'une structure essentiellement politique, dont les ressources techniques sont limitées (seulement 3 salariés).

114 Agence d'urbanisme, SEPAL, Dossier pré diagnostic du SCOT, mai 2005.

115 Agence d'urbanisme, SEPAL, Rapport de présentation du SCOT, 2007

116 L'ensemble des 10 SCOT représente 739 communes et 2,65 M d'habitants (« Le SCOT en 10 questions », SEPAL).

117 A savoir : une organisation multipolaire autour de l'étoile ferroviaire, la valorisation des espaces naturels, la recherche d'une complémentarité entre les pôles économiques (Agence d'urbanisme de Lyon, Lettre de l'Interscot, 2006).

Ainsi, la réalisation des études préalables et des documents constitutifs du SCOT est essentiellement confiée à l'**Agence d'urbanisme** de l'agglomération lyonnaise. Cette structure d'étude de forme associative, créée en 1978 par l'Etat et la Communauté urbaine, a déjà été au cœur de la réalisation du SDAL de 1992.

L'élaboration du SCOT prend la forme de **divers outils de concertation** entre décideurs et techniciens : la **consultation** des acteurs du territoire¹¹⁸, les **commissions territoriales** citées plus haut qui sont des lieux de négociation avec les SCOT voisins, les **séminaires** semestriels entre élus locaux destinés à la validation des documents, les **ateliers thématiques** regroupant élus, personnes publiques associées¹¹⁹ et partenaires autour de la production de diagnostics et l'identification d'enjeux¹²⁰. La démarche vise à associer des acteurs aussi bien internes qu'externes (qui n'ont actuellement pas de rôle au sein du SEPAL et des établissements ou communes qui le composent, ni à l'Agence d'urbanisme). Ainsi les commissions territoriales et ateliers thématiques identifient parmi la société locale des « acteurs clés », invités à participer aux réunions : on y retrouve des organisations administratives, associatives ou syndicales. Parmi ces acteurs clés, 18 sont par ailleurs membres du CDD¹²¹. Parallèlement, les acteurs du SCOT ont mobilisé 7 « grands témoins » qui, par leur expérience professionnelle, apportent une expertise à l'élaboration du schéma. Ils sont mobilisés ponctuellement, à travers les séminaires par exemple, pour réagir aux travaux du SEPAL et de l'Agence d'urbanisme. Là encore, on constate un croisement entre les acteurs mobilisés et les membres du CDD : outre 4 chercheurs en sociologie ou en économie, les grands témoins rassemblent 2 acteurs actuels du CDD (Jean Frébeault, Président et Michel Mousel, personnalité qualifiée, Président de l'association 4D), et une figure du CDD précédent (Alain Godard, second Président controversé du 1er CDD).

On peut noter une certaine porosité entre la concertation ciblée relative au SCOT et le débat public institutionnalisé à travers le CDD.

On constate donc que l'ouverture du processus d'élaboration, telle que prévue au départ, se limite à un **public averti, voire expert**, et reproduit en cela les limites de la démarche « Lyon 2010 » ayant abouti au schéma directeur précédent. Les « habitants », public pourtant identifié par la loi comme devant être inclus dans la procédure de concertation préalable, ne sont au départ pas du tout représentés. La modalité d'association du grand public est envisagée sous forme électronique, à travers le site internet du SCOT mis en service en novembre 2005 à travers lequel les habitants peuvent transmettre leurs remarques ; à cela s'ajoute des outils

118 Réalisée en 2005, une vaste consultation a donné lieu à un rapport intitulé « Paroles d'acteurs », qui relate les entrevues réalisées auprès de 72 figures locales. Parmi elles : des élus du SEPAL et des SCOT voisins, des acteurs technico-administratifs, des experts universitaires, des experts nationaux, des membres d'organismes publics... Ce document a constitué une base de travail pour préciser le bilan du SDAL et identifier les grands défis du SCOT (Agence d'urbanisme, « Paroles d'acteurs, ateliers et interviews », 2005).

119 Il s'agit des personnes publiques associées : Etat, Région, Département, Chambre de Commerce et d'Industrie, Chambre des métiers, Chambre d'agriculture, Sytral.

120 5 ateliers : attractivité résidentielle et solidarité ; emploi et rayonnement ; pôles et organisation du territoire ; espaces naturels et agricoles ; prise en compte de l'environnement.

121 Voir l'annexe 3.

d'information¹²². La consultation effectuée en 2007 auprès du CDD a cependant changé la donne : il s'agit du premier moment où un organe de concertation relativement représentatif de la diversité de la société civile, incluant des « citoyens non avertis », a été impliqué dans l'élaboration du SCOT. On va voir plus bas, en partie C.2.1., dans quelle mesure cet acte de démocratisation apparente du processus a eu un impact sur le SCOT en cours d'élaboration.

2.2.3. LE SCOT ET LE PADD : CONTENU ET LIMITES

Le PADD du SCOT de l'agglomération lyonnaise met l'accent sur les éléments suivants :

- **Objectif principal** : Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) met en avant l'ambition de promouvoir une métropole européenne compétitive en développant l'attractivité du territoire à l'égard des entreprises ; le levier envisagé pour réaliser cet objectif est la constitution d'une « masse territoriale critique » (Bardet et Jouve, 1999), celle d'une métropole lyonnaise s'appuyant sur ses principales agglomérations et leurs pôles d'activité économique (Lyon, St-Etienne, Nord-Isère, Vienne, Villefranche-sur-Saône) : il s'agit du territoire de l'Interscot.
- **Organisation spatiale projetée** : Le PADD promeut une organisation multipolaire de la métropole, qui s'appuie non seulement sur son centre lyonnais mais également sur une pluralité de pôles secondaires dotés d'équipements, de services, et bénéficiant d'une desserte par les transports en commun (la programmation d'un réseau ferroviaire express métropolitain s'inscrit dans ce sens). Le but est de concentrer la croissance urbaine dans ces polarités et de préserver les espaces naturels qui les séparent. Les pôles secondaires s'inscrivent à « l'échelle intermédiaire des bassins de vie » qui doit servir de référence pour structurer l'organisation urbaine.
- **Structuration des objectifs** : **Le PADD s'articule autour de 3 choix fondateurs qui reprennent les piliers du développement durable.**
Le choix du développement propose de stimuler et d'organiser la croissance économique et démographique de la métropole, en mobilisant plusieurs leviers : relance du système productif lyonnais, développement des services à la personne et de la production de logements neufs, concentration des activités commerciales et logistiques dans les zones desservies par divers modes de transport.

Le choix de l'environnement poursuit les objectifs d'économie d'énergie et de réduction de la pollution en misant sur une politique de déplacements qui valorise les modes doux, sur les énergies renouvelables...

122 Une lettre d'information « SCOT 2030 » diffusée à 25000 exemplaires, 2 à 3 fois par an ; un CDROM présentant les principaux enjeux du SCOT ; un DVD présentant les points de vue des grands témoins (« Le SCOT en 10 questions », SEPAL).

Le choix de la solidarité porte essentiellement sur la politique de logement : croissance d'une offre en logement social répartie de manière plus équilibrée sur les territoires de la métropole.

- ***L'architecture du projet*** : Axée autour du principe d'organisation multipolaire, elle s'appuie sur la valorisation de trois réseaux structurants, à savoir les réseaux « fer, vert et bleu ». Le développement d'un réseau ferroviaire express (REAL) vise à optimiser la desserte du territoire en construisant des rocade reliant les voies ferrées convergeant vers le centre : la multipolarité est ainsi prioritairement pensée en relation avec le réseau de transport en commun, au détriment des déplacements automobiles. La protection de la trame verte s'appuie sur la valorisation de l'agriculture périurbaine et des espaces de loisirs, suivant le principe que les espaces verts participent autant que les espaces bâtis à l'attractivité de l'agglomération. Les fleuves sont identifiés comme des ressources multifonctionnelles dont le rôle de réseau de transport doit être développé.

Le PADD propose ensuite des objectifs de développement et d'organisation des secteurs centre, nord, sud, est et ouest de l'agglomération. Notons que cette partie n'a pas été soumise au CDD.

On peut conclure la présentation du SCOT en ciblant ses limites principales :

- ***L'étroitesse de son périmètre et le manque d'effectivité des procédures de concertation qui visent à compenser l'étroitesse du périmètre***

Comme on l'a rappelé plus haut, le périmètre du SCOT relève de stratégies politiques locales qui contreviennent aux objectifs consignés dans la réglementation encadrant la planification. Si les acteurs locaux ont initié des mesures pour compenser l'inadaptation de ce périmètre, en premier lieu la démarche Interscot, celle-ci demeure soumise à des contraintes qui en restreignent la portée. Le fractionnement des territoires de planification demeure dans ce contexte largement irrésolu.

- ***La difficulté pour le SCOT à s'imposer comme un levier de mise en cohérence des politiques sectorielles***

A l'échelle du seul SCOT de l'agglomération lyonnaise, on peut s'interroger sur la portée immédiate du document en matière de mise en cohérence des démarches sectorielles : en effet, le PLU (2005), le PDU (2005) et le PLH (2007) de l'agglomération lyonnaise ont déjà été adoptés. Il va de soi que les processus d'élaboration du SCOT et de ces documents sectoriels se sont largement interpénétrés, favorisant l'intégration de leurs orientations. Mais la chronologie des documents de planification force à questionner le sens de la mise en cohérence prescrite par la Loi SRU : à Lyon, le SCOT est contraint de s'adapter aux prescriptions émises dans les politiques sectorielles. Cela est d'ailleurs fort bien exprimé en conclusion de l'introduction du rapport de présentation :

« Un SCOT qui agit là où c'est possible et là où il y a les leviers d'action : L'avenir du territoire du SEPAL est ainsi très largement engagé pour les 10 à 15 ans à venir par les politiques publiques d'aménagement déjà mises en place, qui disposent de leur

maîtrise d'ouvrage, de leur calendrier propre, souvent même de leur financement. Dans le cadre de l'élaboration du schéma, les élus du SEPAL ont donc essayé de cibler les thèmes et les secteurs sur lesquels le SCOT allait pouvoir avoir une plus-value et un effet »¹²³.

Cette présentation du SCOT tranche nettement avec la définition légale d'un document censé apporter une vision transversale contraignant les démarches sectorielles de planification. A Lyon, le SCOT vient s'ajouter à une multitude de politiques déjà engagées. Il s'immisce dans un champ déjà balisé par ces « coups partis », par rapport auxquels il doit s'ajuster. Ainsi, la stratégie employée vise à cibler « des thèmes et des secteurs » spécifiques, encore peu traités par ces politiques : le SCOT de l'agglomération acquiert dès lors une dimension sectorielle très éloignée de son rôle théorique de synthèse transversale et matricielle. Si le SCOT joue un rôle de mise en cohérence, ce ne peut être qu'à très long terme, à travers les futures démarches de révision des politiques sectorielles.

2.3. LA VISION METROPOLITAINE

2.3.1. STATUT, OBJECTIF ET CONTENU DE LA VISION METROPOLITAINE

Contrairement au SCOT, la Vision métropolitaine élaborée par le Grand Lyon entre février 2005 et mai 2007 n'est pas un document réglementaire doté d'une assise juridique quelconque. Il s'agit plutôt de l'énoncé d'une vision politique à moyen terme. Ce document de prospective s'inscrit dans la continuité du projet d'agglomération adopté en 2001, encadré par la LOADDT¹²⁴. Toutefois, la Vision métropolitaine ne s'appuie pas sur cette assise réglementaire : le projet d'agglomération Millénaire 3, comme la démarche stratégique Lyon 2010, sont simplement cités comme références dans la lignée desquelles s'inscrit la Vision Métropolitaine. Celle-ci constitue un document spécifique au Grand Lyon et à portée politique forte. Commandé par le Président du Grand Lyon à l'équipe de la DPSA, il est placé sous le pilotage de Gérard Claisse, vice-président à la relation avec les citoyens, également responsable du CDD.

L'objectif recherché à travers ce document est de « positionner le Grand Lyon dans la compétition économique mondiale », problématique que G. Collomb trouve sous-estimée au sein du Projet d'agglomération précédent¹²⁵. L'idée fondatrice du document est que la compétition urbaine est une réalité face à laquelle la collectivité doit élaborer une stratégie et adopter une attitude responsable. La stratégie poursuivie est de valoriser et moderniser l'identité de la métropole lyonnaise en s'appuyant sur un certain nombre d'emblèmes représentatifs. D'abord au nombre de huit¹²⁶, le Grand

123 Rapport de présentation du SCOT, SEPAL, Agence d'urbanisme.

124 Selon la LOADDT, le projet d'agglomération doit être réalisé par l'EPCI en lien avec le Conseil de développement institué par la même loi, consulté sur l'élaboration du document. Il doit donner lieu à un contrat d'agglomération destiné à être inscrit au volet territorial du Contrat de plan États-Régions (CPER). Voir plus haut.

125 Entretien avec la Directrice de la DPSA, 27 novembre 07.

126 Les 8 emblèmes de départ, présentés dans la Lettre d'information n°1 de juin 2005, sont : les fleuves, la gastronomie, la lumière, la mode, la santé, la solidarité, le cinéma et les nouvelles images, la danse et les arts vivants.

Lyon n'en a retenu que trois à l'issue du processus d'élaboration du document, qui passent du statut d' « emblèmes » à celui de « voies de différenciation » : la santé, la gastronomie et les fleuves¹²⁷.

Au-delà de la valorisation de thèmes identitaires susceptibles de moderniser l'image de l'agglomération et de mobiliser ses acteurs, la Vision métropolitaine s'applique à faire un diagnostic des évolutions économiques et sociales récentes¹²⁸ et d'identifier un ensemble d'objectifs à même de permettre à la métropole de se placer favorablement dans la compétition mondiale des villes¹²⁹. Le but de la démarche consiste à « essayer de faire en sorte qu'à l'horizon 2020, l'agglomération rentre dans ce qu'on appelle le Top 15 des agglomérations européennes » - cela en s'appuyant sur une stratégie qui doit « faire sentiment d'appartenance et animer les acteurs du territoire »¹³⁰. L'objectif de compétitivité et l'identification de moyens permettant d'y parvenir constituent donc le cœur de la Vision métropolitaine.

Le choix d'élaborer un document prospectif spécifique témoigne d'une dissociation entre stratégie de développement de l'agglomération et démarches réglementaires de planification. En effet, le processus d'élaboration de la Vision métropolitaine est nettement distinct de celui du SCOT, bien que plusieurs objectifs leur soient communs (compétitivité et gouvernance métropolitaine), et le document joue une fonction différente : réalisée en fin de mandat, la Vision métropolitaine constitue l'occasion, pour l'équipe du Grand Lyon, de présenter sa vision politique et de se constituer un réseau d'acteurs susceptibles d'appuyer la prochaine campagne¹³¹. Gérard Collomb a souhaité que l'échelle de référence de la Vision métropolitaine soit 2020 car cela correspond à « l'échelle de temps du politique », à savoir deux mandats environ¹³². La réflexion prospective et stratégique est donc dans une certaine mesure autonomisée au sein d'une démarche spécifique et en partie mise au service d'intérêts politiques de court terme.

En conséquence de cette dissociation des arènes, on assiste à la multiplication des démarches de débat : si le CDD y remédie quelque peu en centralisant une part du débat public autour des deux démarches, les processus de concertation d'amont (les ateliers thématiques pour le SCOT, les groupes de travail pour la Vision métropolitaine...) sont clairement séparées.

127 Partie III, « Trois voies de différenciation pour la métropole lyonnaise » : Santé : l'innovation au service de la vie ; Gastronomie : la convivialité comme art de vivre ; Fleuve : l'artère centrale de la métropole.

128 Partie I, « La métropole lyonnaise dans un monde en mutation ».

129 Partie II, « Une métropole compétitive et responsable, creuset d'une nouvelle urbanité ». Elle se décline en 6 objectifs : Etre une métropole innovante et créative de référence, Etre une métropole internationale rayonnante, Etre une métropole accueillante et solidaire, Etre une métropole qui fait de l'environnement un moteur, Etre une métropole d'urbanité, Aller plus loin dans l'organisation des alliances institutionnelles au sein de la Métropole ».

130 Discours de Gérard Claisse, verbatim de la séance d'installation du Conseil de développement, 03/07/2006. Cet objectif de faire entrer Lyon dans le Top 15 des agglomérations européennes est également affiché dans la démarche Grand Lyon l'esprit d'entreprise.

131 Entretien avec Gérard Claisse, 18 décembre 07.

132 Entretien avec la Directrice de la DPSA, 27 novembre 07. Le SCOT, lui, est projeté à l'horizon 2030.

2.3.2. DEMARCHE D'ELABORATION ET LIMITES DE LA VISION METROPOLITAINE

L'élaboration de la Vision métropolitaine correspond à une stratégie méthodologique, ciblant en amont des catégories sociales spécifiques (essentiellement des professionnels de chaque secteur concerné par le document) susceptibles de "passer au mode projet"¹³³, renvoyant le débat public plus en aval, alors que le texte avait été préalablement rédigé par les services et enrichi par la concertation avec les professionnels. Comme il a été dit plus haut, la démarche d'élaboration de la Vision métropolitaine a été plurielle : le CDD n'en a constitué qu'une part, mobilisée en aval du processus. Ainsi, on peut distinguer deux phases dans l'ouverture de l'élaboration de la Vision métropolitaine : concertation ciblée en amont ; débat public élargi en aval.

La **concertation d'amont**, constitutive de l'élaboration du document, a été conduite sous l'étendard de la démarche « Lyon 2020 ». Elle s'est organisée sous deux formes complémentaires : d'abord, des groupes de travail mis en place à partir de juillet 2005, axés sur chacun des emblèmes identifiés au départ. Chaque groupe a été piloté par le vice-président du Grand Lyon en charge de la thématique traitée, auquel s'est parfois adjoint le maire d'une commune ou le vice-président d'une autre intercommunalité de la métropole¹³⁴.

Les groupes, dont la taille varie (entre 15 et 50 participants), ont été composés d'acteurs institutionnels (élus et techniciens du Grand Lyon ou de l'Agence d'urbanisme) et non institutionnels. Parmi ces derniers, on compte essentiellement des membres représentatifs de la diversité de la communauté professionnelle liée au thème traité. Il s'agit de professionnels actifs susceptibles de « passer au mode projet »¹³⁵, favorisant l'orientation de Lyon 2020 qui est de « donner l'occasion faire mûrir des initiatives ou des projets concrétisables sur le territoire »¹³⁶. Les groupes de travail sont ainsi censés à la fois nourrir le contenu de la Vision métropolitaine, mais également sensibiliser les acteurs de l'agglomération à la démarche afin de faciliter son appropriation et sa mise en oeuvre. Une minorité de participants aux groupes de travail sur la Vision métropolitaine sont parallèlement membres du CDD : sur les 215 participants à l'ensemble des GT, on dénombre seulement 7 membres permanents¹³⁷ du conseil. Il y a donc ici peu d'interpénétration entre les sphères de la concertation ciblée d'amont et du débat public élargi en aval.

Les groupes thématiques ont donné lieu à différents types de produits : une synthèse dans la plupart des cas, un rapport stratégique (« Le livre du fleuve » du GT « Fleuves ») ou un document (« L'abécédaire Lyon- St Etienne », réalisé par le GT « Mode/design/création »). L'équipe technique s'est servie de ces rapports pour

133 D'après le témoignage de la Directrice de la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération, entretien du 27 novembre 07.

134 Martial Passi, maire de Givors, copilote du GT « Fleuves » ; Bernard Laget, VP de l'EPCI de Saint-Etienne, pour le GT « Mode / design ».

135 Entretien avec la Directrice de la DPSA, 17 novembre 07.

136 Lettre d'information N°1, juin 2005.

137 Parmi les 7 membres du CDD : 2 organismes publics, 4 associations, 1 citoyen participant au groupe de travail en tant que professionnel (journaliste). Voir le tableau en annexe 3.

enrichir le texte de la Vision métropolitaine, dont une première version a été finalisée en 2006, destinée à servir de base à la discussion publique engagée en 2007¹³⁸.

Le **débat public d'aval** a fait l'objet d'une mobilisation transversale du Conseil de développement, qui tranche avec l'organisation sectorielle des débats relatifs aux autres saisines. Ainsi, les groupes de travail SCOT, Développement durable et Vivre ensemble ont chacun réagi à une partie spécifique du document, puis deux réunions spécifiques ont été organisées afin d'effectuer une synthèse de ces réactions. Parallèlement, le Forum Jeunes a lui aussi produit une réflexion sur la Vision métropolitaine qui a été insérée à la contribution finale du Conseil de développement.

Les limites du document sont les suivantes :

L'ambiguïté de la référence à la métropole

La métropole est posée d'emblée comme échelle de référence du document, et assimilée au territoire de la Région urbaine de Lyon¹³⁹. L'enjeu poursuivi est de favoriser l'identification et le sentiment d'appartenance de la société locale à la métropole. Cependant, la démarche d'élaboration de la Vision métropolitaine comme son contenu témoignent au contraire d'un processus et d'une vision axés prioritairement sur l'agglomération lyonnaise.

En effet, le portage politique de la démarche est assuré par les seuls élus du Grand Lyon. Les autres territoires constitutifs de la métropole n'ont été conviés qu'en aval du processus, lors de la phase de « mise en débat » du document, assignés à une position de réaction par rapport au document.

Un statut indéfini, une appropriation politique faible

On l'a noté tout à l'heure, la Vision métropolitaine constitue au départ une commande politique du Président du Grand Lyon, destinée en partie à « préparer le terrain » de sa future campagne municipale. Pourtant, on constate un relatif désinvestissement de l'exécutif par rapport à cette démarche. La directrice de la DPSA en témoigne elle-même :

« C'est vrai que la VM, on espérait que le Président s'en empare davantage et en fasse un vrai support de débat politique en interne. 6 mois avant les élections, quand c'était encore possible pour des raisons juridiques, etc. Bon, finalement, il ne l'a pas fait. Qu'il pioche plus dedans pour ses réflexions avec son exécutif, éventuellement pour son programme, etc. c'est des choses qui n'ont pas été faites par exemple (...). L'analyse que je ferais pour caricaturer un petit peu, on pensait que c'est un document qui allait être plus utilisé dans l'agenda politique, et en fait il ne l'a pas été beaucoup, par contre je pense qu'il a bien fonctionné en tant que distillateur d'idées, et il a bien fonctionné en termes de valorisation du CDD quand même ».

138 Parallèlement aux travaux des GT, le Grand Lyon a organisé une série de « débats prospectifs », ouverts à large participation, sur les emblèmes de l'agglomération.

139 Lettre d'information n°1 sur Lyon 2020, juin 2005.

2.4. L'AGENDA 21 DU GRAND LYON

2.4.1. STATUT DE L'AGENDA 21

L'Agenda 21 du Grand Lyon a été élaboré dans le cadre des prescriptions de la déclaration et du programme « Action 21 » issus de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro (1992) ainsi que des Conférences européennes des villes durables, déroulées successivement à Aalborg (1994), Lisbonne (1996) et Hanovre (1999). La mise en place d'Agenda 21 locaux a été en outre encouragée par l'Etat français à travers ses appels à projet « Outils et démarches en vue de la réalisation d'Agenda 21 locaux » de 1997 et 2000 (Speirs, 2003). La LOADDT adoptée en 1999 inscrit les démarches locales d'Agenda 21 dans les projets d'agglomération et les Chartes de pays, favorisant ainsi l'arrimage entre développement durable et définition d'une stratégie locale des acteurs publics en concertation avec la société civile¹⁴⁰. Au niveau local, l'élaboration de l'Agenda 21 du Grand Lyon s'est inscrite dans la continuité de pratiques déjà engagées en faveur d'une démarche d'écologie urbaine, à travers la création de Chartes¹⁴¹.

La réalisation de l'Agenda 21 a mobilisé un Comité de suivi politique, accompagné de la Direction Générale des Services et d'une Mission de la DPSA constituée spécifiquement, en 2003, pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation du document. Adopté en mai 2005, il constitue le plan de référence en matière d'intégration des principes du développement durable au sein du développement local et de l'action publique à l'échelle de l'agglomération. Il faut noter cependant qu'il n'est pas le seul document de cette nature à planifier des interventions publiques et privées en faveur du développement durable sur le territoire du Grand Lyon, puisqu'un ensemble d'Agenda 21 ont également été constitués à une échelle plus restreinte : celle de communes ou d'ensembles territoriaux se distinguant par leur cohérence topographique ou fonctionnelle¹⁴².

2.4.2. CONTENU DE L'AGENDA 21

Au-delà du diagnostic et de l'énoncé d'une stratégie globale, l'Agenda 21 du Grand Lyon est constitué un plan de 86 actions structuré en fonction de 5 orientations stratégiques, plus ou moins transversales aux trois piliers du développement durable. Nous les présentons ici avec, pour chaque orientation, des exemples d'actions promues par l'Agenda 21 :

140 Chapitre 1 de l'Agenda 21 du Grand Lyon, « Stratégie et programme d'actions de développement durable pour le XXI^e siècle ».

141 Une Mission écologie urbaine est créée au Grand Lyon en février 1990, son rôle étant de proposer une stratégie et de favoriser la mise en œuvre d'une politique d'écologie urbaine au sein de la collectivité. Elle consigne son action dans deux Chartes de l'écologie urbaine successives, identifiant des plans d'action pour les périodes 1991-1996 et 1997-2001.

142 On dénombre ainsi des Agenda 21 communaux constitués à Rillieux-la-Pape, Feyzin, Lyon, Villeurbanne, St Priest, Dardilly, Craponne, Oullins, Vaulx-en-Velin... ainsi que des Agenda 21 territoriaux élaborés dans les espaces suivants : Val de Saône, Vallée de la chimie.

- **Orientation 1. Favoriser à la fois la cohésion sociale et le développement économique**
 - Ex : Soutenir le programme d'aide à la création et à la reprise d'entreprises lyonnaises ; Favoriser le développement de l'économie sociale et solidaire ; Améliorer la mixité sociale de l'agglomération...
- **Orientation 2. Lutter contre l'effet de serre**
 - Ex : Développer l'intermodalité des transports publics à l'échelle de l'aire urbaine ; Favoriser les énergies renouvelables dans les projets urbains ; Construire de l'habitat durable avec les bailleurs sociaux et privés sur la base d'un référentiel habitat durable ; Elaborer un plan climat local...
- **Orientation 3. Améliorer le cadre de vie des habitants**
 - Ex : Développer des outils de planification et de protection des ressources en eau ; Veiller au suivi de la mise aux normes des usines d'incinération et de leur impact environnemental ; Réduire la production de déchets en négociant avec les producteurs et distributeurs...
- **Orientation 4. Animer et accompagner les communes dans la prise en compte du développement durable**
 - Ex : Promouvoir la densification urbaine par la concertation ; Réaliser le Plan local d'éducation à l'environnement vers le développement durable...
- **Orientation 5. Mobiliser l'institution pour un développement durable**
 - Ex : Animer un groupe de Correspondants en développement durable afin que toutes les Directions appliquent le développement durable dans les actions et projets à venir ; Intégrer des clauses sociales et des critères environnementaux dans les marchés publics...

Les actions consignées dans l'Agenda 21 concernent la période 2005-2007 : un bilan de mise en oeuvre du plan d'action a été réalisé en 2007 par l'intermédiaire de 30 Correspondants développement durable établis dans les services du Grand Lyon. Ce bilan établit que les actions ont été réalisées à hauteur de 70%, les autres étant toutes engagées. On peut noter que les axes connaissant les taux de réalisation les plus importants sont Axe 1 : « Cohésion sociale et développement économique » et Axe 4 : « Animer et accompagner les communes... » avec des taux respectifs de 74% et 79%¹⁴³. L'axe dont la réalisation est la moins avancée est le dernier, « Mobiliser l'institution pour un développement durable » avec 61% d'actions mises en oeuvre.

Le Conseil de développement n°1 avait été sollicité pour participer à l'élaboration de ce plan d'actions. Le Conseil de développement n°2 a été ensuite été mobilisé pour prendre connaissance de ce bilan de mise en oeuvre et participer à l'actualisation du plan d'action. Il a également eu pour mission de participer à la réalisation de l'action n°84 de l'axe 5 : « Etablir un tableau de bord du développement durable, élaboré de manière partenariale, permettant de suivre et d'évaluer sa prise en compte ». Nous examinerons le rôle des deux conseils au paragraphe C.2.3.

143 Le fort taux de réalisation de l'axe 4 s'explique par le faible nombre d'actions qu'il comprend (10) au regard des autres axes, comprenant tous plus d'une quinzaine d'actions (Axe 1 : 19 actions ; Axe 2 : 20 actions ; Axe 3 : 19 actions ; Axe 5 : 18 actions).

Après avoir présenté les différentes politiques urbaines qui ont été soumises au Conseil de développement n°2, nous allons maintenant nous questionner sur l'impact que le débat public a pu avoir sur le contenu et la démarche d'élaboration de ces politiques.

3. LE CDD ET L'ELABORATION DES POLITIQUES URBAINES : UNE ARTICULATION A CONSTRUIRE

3.1. DES ENJEUX ORPHELINS QUI EMERGENT GRACE AU DEBAT PUBLIC, MAIS PEU INTEGRES AUX POLITIQUES URBAINES

3.1.1. LES ENJEUX ORPHELINS IDENTIFIES PAR LE CDD

Dans le cadre des saisines récentes du Conseil de Développement (CDD), l'énonciation d'enjeux orphelins a été particulièrement importante et fournie pour des raisons qui tiennent à la nature des objets soumis au débat public, à la méthode employée pour organiser le débat et à la nature même de l'instance de débat public. Tout d'abord, on peut estimer que la nature même du Conseil de Développement, les règles de sa composition dans le cas lyonnais (représenter une certaine diversité « éclairée » de la société civile), et le rôle qui lui est attribué en amont des politiques ou projets d'agglomération le prédispose à l'énonciation d'enjeux orphelins. En second lieu, tant le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du Scot que la Vision Métropolitaine sont des dispositifs d'énonciation globale des objectifs stratégiques du développement urbain et des orientations générales des politiques urbaines. Ces documents d'intention donnent justement une forte visibilité aux enjeux du développement (explicitement référés de surcroît au développement durable) et facilite le repérage de ce qui a pu être « oublié », les enjeux orphelins, que le débat public peut faire ressortir in fine comme aussi voire plus important que ceux qui ont été mis en avant par l'acteur institutionnel comme devant faire l'objet d'un fort portage politique.

Dans le cadre des deux saisines du SCOT et de la Vision Métropolitaine, on retrouve l'énonciation d'enjeux orphelins de toute nature. En ce qui concerne le **SCOT**, trois orientations générales sont interpellées par l'avis du Conseil de Développement : sans que le primat de la compétitivité de la métropole soit remis en cause, il ne doit pas se faire au détriment des objectifs de cohésion sociale ; le PADD est plus obnubilé par l'attractivité de la métropole (attirer des entreprises et des talents) que par les atouts du développement endogène (qualification de la main d'oeuvre, tissus des PME lyonnaises, logistique, etc..) ; les trois piliers du développement durable sont trop faiblement croisés. A partir de là sont déclinés des enjeux orphelins par groupe cibles (l'Université et la formation, la logistique et les transports de marchandise, la production industrielle...), intersectoriels (le rôle de la culture dans le développement métropolitain, attractivité et logement social, etc.), notamment la question des enjeux fonciers, absents du PADD, étant clairement posée comme devant être traitée en priorité et à l'intersection des trois dimensions du développement durable. Enfin, la question de l'inter territorialité domine très largement le contenu de la saisine puisque le principal reproche qui est fait au projet de Scot est de porter sur un périmètre trop étroit pour permettre la prise en compte des enjeux de développement à l'échelle pertinente qui est celle de la région urbaine. La saisine exprime parmi d'autres recommandations sur des enjeux inter territoriaux, l'urgence de l'inscription sur l'agenda politique d'une solution institutionnelle ou organisationnelle en terme de gouvernance de la région urbaine de Lyon, et la solution provisoire d'un investissement politique accru des démarches de planification existantes (Région urbaine de Lyon, Interscot, DTA...).

En ce qui concerne la **Vision Métropolitaine**, les enjeux orphelins identifiés par les membres du CDD reposent sur trois dimensions : d'abord, le CDD reprend dans la contribution son travail d'alerte sur la crise du logement, adressée aux pouvoirs publics à travers une note rédigée par le groupe « vivre ensemble » et portée essentiellement par des associations intervenant dans le champ de l'habitat social et de l'humanitaire. L'insertion de cette problématique dans la contribution à la Vision métropolitaine est justifiée par le fait que la crise risque de constituer un frein potentiel au développement de l'agglomération. Le CDD incite l'autorité d'agglomération à un volontarisme politique accru concernant la prise en main de cette problématique à court (mesures telles que la caution collective...) et long terme (plan de construction). La deuxième thématique orpheline ciblée par le CDD est celle du rôle de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le développement métropolitain. Plusieurs mesures d'aménagement sont avancées pour favoriser l'attractivité de l'agglomération vis-à-vis des étudiants et des chercheurs (en matière de logement, de transport et de bâtiments universitaires). Enfin, la culture est également pointée comme thématique à développer dans la Vision métropolitaine, selon une approche qui interpelle moins directement les choix d'aménagement.

En conclusion, on peut dire qu'on peut identifier deux tendances principales dans le travail d'identification des enjeux orphelins dans les politiques urbaines à Lyon par le CDD : premièrement, une incitation à élargir le champ d'action couvert par les politiques¹⁴⁴ (ex : traiter des politiques culturelles, de l'Université et la recherche au sein du SCOT ; traiter de la crise du logement dans la Vision métropolitaine) ; deuxièmement, une insistance sur la nécessité de préciser les leviers de mise en oeuvre des objectifs politiques énoncés et de s'assurer de leur compatibilité avec ces objectifs (ex : critiques du périmètre du SCOT, de l'insuffisance de la stratégie foncière publique...). On peut noter qu'en dépit de l'effort réalisé par le CDD pour mettre en exergue des enjeux orphelins dans les politiques mises en débat, plusieurs d'entre eux n'ont pas été identifiés, concernant notamment le SCOT : par exemple, la faible portée du schéma en matière de mise en cohérence des politiques sectorielles de l'agglomération, qui est pourtant sa mission principale selon la Loi SRU ; ou encore la faiblesse des démarches de concertation institutionnelle censées compenser l'étroitesse du périmètre du SCOT, particulièrement l'Interscot¹⁴⁵. Ainsi, certains enjeux orphelins clés échappent à la vigilance du Conseil de développement.

144 Si la Vision métropolitaine, en tant que document d'intention politique sans assise juridique, n'a pas de champ strictement arrêté a priori, le SCOT se caractérise par un objet bien déterminé : encadrer le développement spatial de l'agglomération, en indiquant quelques principes forts chargés de structurer les politiques sectorielles d'aménagement urbain (l'organisation multipolaire, la triple armature fer, verte et bleue).

145 La capacité limitée du SCOT comme levier de mise en cohérence des démarches de planification est liée aux différentiels d'avancement des politiques, l'élaboration du SCOT intervenant en aval de l'adoption de nombreuses démarches sectorielles (PLU, PDU, PLH...). Parallèlement, l'Interscot, démarche d'articulation des 10 SCOT de la métropole, se heurte à trois problèmes : les différentes temporalités d'avancement des schémas (qui annulent la possibilité d'une coordination); la restriction par les élus du champ thématique mis en débat; les jeux de positionnements entre Agences d'Urbanisme intervenant sur l'espace métropolitain (Boino, 2007).

3.1.2. UNE FAIBLE INTEGRATION DES ENJEUX ORPHELINS SUITE A LEUR EMERGENCE DANS LE DEBAT PUBLIC

La profusion d'enjeux orphelins émergents dans le cadre des débats du Conseil de Développement n'a d'égal que leur faible intégration. C'est particulièrement vrai pour le débat sur le PADD ; En ce qui concerne la Vision métropolitaine, l'intégration des enjeux orphelins a été plus importante puisque les objectifs et pistes d'action relatifs à l'enseignement supérieur, à la culture et au logement ont été étoffés dans la deuxième version du document, comme on le verra au paragraphe C.2.2.

Dans le cas du PADD, le peu d'intégration des enjeux orphelins identifiés par le conseil s'explique par des raisons structurelles et conjoncturelles. On peut invoquer à ce dernier titre la saisine trop tardive pour des raisons « techniques » d'agenda du PADD du Scot, et le délai trop court entre la production de l'avis du conseil et la rédaction définitive du PADD pour expliquer que le texte soumis n'ait subi que des modifications marginales. Ainsi, non seulement très peu de recommandations du CDD ont été reprises, mais certaines modifications apportées au document se sont avérées entrer en contradiction avec les recommandations du conseil comme on va le voir au paragraphe C.2.1.

Les raisons structurelles sont plus décisives : tout d'abord, le débat public d'agglomération, du moins celui qui se développe au sein du CDD, ne dispose pas d'un poids déterminant dans les arbitrages politiques de l'autorité d'agglomération. Ainsi, on peut expliquer les décalages entre modifications apportées au PADD et recommandations du CDD par le fait que ces changements ont été influencés par la consultation des personnes publiques associées, qui s'est déroulée en parallèle du travail du conseil. Ensuite, l'objectif des documents d'orientation stratégique soumis au débat n'est pas d'organiser l'inscription à l'agenda des politiques urbaines. Il faudra probablement attendre la saisine du Conseil de Développement par le nouvel exécutif de la communauté urbaine de Lyon du plan de mandat pour mesurer le degré d'intégration des enjeux orphelins énoncés précédemment. Par ailleurs, la prise en compte de certaines recommandations émises par le CDD relativement au PADD est explicitement renvoyée aux prochaines étapes d'élaboration du document¹⁴⁶. Pour l'heure, on peut donc conclure à une dynamique d'émergence d'enjeux orphelins à travers le débat public, dont l'évolution en dynamique d'intégration aux politiques urbaines n'est pas encore assurée.

146 C'est le cas, par exemple, des recommandations relatives à la mise en œuvre du concept d'organisation urbaine multipolaire. Dans sa lettre de réponse à la contribution du CDD au PADD, Raymond Terracher, vice-président délégué du Bureau du SEPAL, renvoie ces recommandations (concernant la localisation des grands projets, les politiques foncières volontaristes, la problématique concentration/dispersion des équipements, l'accessibilité des pôles périphérique, la gouvernance métropolitaine) à l'élaboration du Document d'Orientations Générales (lettre de Raymond Terracher adressée à Jean Frébault, Président du CDD, datée du 05/03/07).

3.2. L'IMPACT DU DEBAT PUBLIC SUR LES POLITIQUES URBAINES SOUMISES AU CDD

3.2.1. LE PADD DU SCOT : UN IMPACT SUBSTANTIEL FAIBLE DU DEBAT PUBLIC, MAIS UN IMPACT PROCEDURAL IMPORTANT

La contribution du CDD au PADD du SCOT est présentée en annexe 5. Si l'on compare le document de synthèse de présentation du PADD tel qu'il a été soumis à la réflexion du conseil et le document final, issu de la phase de concertation (hiver 2006-2007) on constate que peu de modifications ont été apportées. Il faut souligner que la phase de concertation à laquelle le CDD a été associé a impliqué une pluralité d'acteurs (Chambres consulaires, acteurs publics tels l'Etat, la Région, le Département, AOT...). Le résultat final du PADD prend en compte les considérations de l'ensemble de ces acteurs, et pas seulement celles du Conseil qui nous occupe. Le tableau présenté en annexe 6 présente les principales modifications apportées à la synthèse du PADD suite à sa mise en débat.

La solution adoptée pour juger de l'influence du discours du CDD sur les choix mis en avant dans le PADD a consisté à identifier les modifications apportées au document et voir si elles convergeaient avec les orientations de la contribution du Conseil. Cet exercice indique que peu de recommandations ont été reprises, voire s'inscrivent en contradiction avec le discours du CDD.

Dans les **modifications qui s'inscrivent en accord avec les préconisations** du CDD, on note en premier lieu le changement dans l'approche de la compétitivité : celle-ci est présentée comme un choix volontaire dans la première version, pour devenir un « défi à relever » dans la version finale. Cette modification de la nature de l'engagement dans la compétition répond aux préoccupations du conseil pour qui "la compétition posée comme un postulat de départ ne va pas de soi" (contribution, p10). Par ailleurs, les modifications apportées aux cartes qui illustrent le document¹⁴⁷ signalent des renforcements de la notion de « multipolarité », tel que souhaité par le CDD.

En revanche, plusieurs modifications apportées au document de synthèse du PADD indiquent un moindre niveau d'exigence relativement aux principes directeurs avancés par le document, et s'inscrivent en cela **en contradiction par rapport à la contribution du Conseil** qui au contraire insiste sur la nécessité d'un volontarisme politique fort en faveur des orientations du PADD et sur le renforcement des moyens de mise en œuvre :

D'abord, *l'environnement* n'est plus envisagé comme un « moteur » mais comme un « facteur de développement ». La notion de « moteur » conférait à l'environnement un rôle central, crucial, qui s'efface dans la version finale du document : l'environnement devient un « facteur de développement » parmi d'autres. Cette interprétation se confirme lorsqu'on se penche sur une autre modification du document : les espaces et les ressources naturels sont présentés comme les « clés de la qualité de vie et de l'attractivité » en octobre 2006, pour devenir « un capital indéniable, indispensable à la qualité de vie des habitants et à l'attractivité de l'agglomération » au printemps

¹⁴⁷ Pour plus de détails sur les modifications aux cartes, voir l'annexe 6.

2007. La nuance est subtile, mais elle indique bien là aussi une relativisation de l'importance des ressources naturelles en matière de développement.

= On constate donc que sur la question environnementale en lien avec le développement économique, le volontarisme affiché au départ a fait place à un discours plus nuancé.

Par ailleurs, le *rôle structurant du réseau de transport* en matière de développement urbain n'est pas autant valorisé que souhaité par le CDD pour qui les orientations en matière de transport (interconnexions modales, liaisons tangentielles entre périphéries...) sont indispensables à la mise en oeuvre de la multipolarité.

Au contraire, la révision du PADD indique un recul en matière de cohérence urbanisme et transport : la version de 2006 indiquait un fort volontarisme en disant « conditionner la création de nouvelles zones [d'activité logistique] à une desserte bimodale (route et fleuve/fer) ». La version finale témoigne d'un net recul d'exigence en signalant simplement la volonté de « localiser les nouvelles zones dans les sites pouvant être desservis par deux ou trois modes de transport ».

On constate donc qu'à plusieurs niveaux (articulation entre exigence environnementale et développement économique, cohérence urbanisme et transport...), la formulation des orientations du PADD perd en volontarisme. Les modifications apportées à la synthèse du PADD semblent donc relever d'arbitrages et de compromis politiques réalisés après la mise en débat du document auprès des personnes publiques.

L'impact substantiel du CDD est fortement limité : non seulement la plupart de ses recommandations ne sont pas reprises, mais encore les modifications apportées s'inscrivent parfois en contradiction avec elles.

L'impact principal du débat public conduit au sein du CDD sur le SCOT n'est pas à chercher du point de vue substantiel, mais dans sa **dimension procédurale** : en effet, le CDD s'est avéré un levier puissant pour enrichir le processus d'élaboration du SCOT, et innover en permettant d'associer des publics jusqu'ici laissés à part du processus. C'est en réalisant sa mission d'« opérateur de débat public » que le CDD a pu avoir une influence sur le SCOT et son élaboration.

Ce rôle d'opérateur de débat a abouti à l'organisation de trois événements : un **Forum jeunes** tenu en mai 2007, qui a été précédé de 4 ateliers, a permis à une centaine d'habitants de l'agglomération âgés de 16 à 33 ans d'exprimer leur vision de la métropole lyonnaise à l'horizon 2020¹⁴⁸. Ce forum a été l'occasion de confirmer l'adhésion des jeunes participants au concept de métropole multipolaire porté par le SCOT. En octobre 2007, l'équipe pilote du Conseil de développement du Grand Lyon prend l'initiative d'organiser un deuxième **Forum** rassemblant plusieurs instances participatives de la métropole : à savoir trois **Conseils de développement** (ceux des Communautés d'Agglomération St-Etienne métropole, du Pays Viennois et de la Porte

148 80 participants au Forum ; une dizaine de participants par atelier.

de l'Isère) et quatre Conseils locaux de développement¹⁴⁹ (ceux du Syndicat intercommunal des Monts du Lyonnais, des contrats de développement de la Boucle du Rhône en Dauphiné, de l'Ouest lyonnais et des Dombes – Val de Saône Sud). La rencontre entre CDD et CLD s'est clairement inscrite dans l'affirmation d'une référence métropolitaine commune : la RUL a été associée comme partenaire de la démarche ; l'Interscot a servi de support à la discussion collective ; les « messages forts » de la rencontre se sont articulés autour de la reconnaissance de la métropole comme échelle pertinente d'encadrement du développement spatial et des moyens à mettre en oeuvre pour favoriser cette évolution¹⁵⁰. A la suite de cette rencontre initiale, les 4 Conseils de développement impliqués ont élaboré ensemble une Charte de coopération qui consigne 10 engagements en faveur de la consolidation de la métropole lyonnaise et de l'implication de la société civile dans cette dynamique¹⁵¹. L'affirmation de la nécessité de renforcer la collaboration entre les pôles lyonnais et stéphanois en matière de gestion du développement urbain est sous-jacente à cette initiative. En constituant un volet « civil » aux arènes de concertation strictement institutionnelle que constituent la RUL ou l'Interscot, cette scène émergente de débat public vient renforcer et légitimer des démarches que les organes techniques (Agence d'urbanisme, services des EPCL...) travaillent à consolider dans un contexte politique parfois difficile.

Mais l'événement le plus intéressant dans ce processus d'ouverture du processus d'élaboration du SCOT impulsé par le CDD est incontestablement l'organisation du **Forum des professionnels**. Tenu le 25 janvier 08, il a bénéficié de la présence des principaux responsables techniques de l'élaboration du SCOT, à savoir les Directeurs du SEPAL et de l'Agence d'urbanisme. Ce Forum a rassemblé un panel de professionnels de l'aménagement (planification, architecture, logement social, immobilier, bâtiment travaux publics...), appelés à réagir au PADD du SCOT (adopté le 5 avril 2007) et à faire des propositions pour l'élaboration du DOG. Les débats ont été variés, mais quelques thématiques fortes sont ressorties, qui rejoignent les préoccupations exprimées dans les contributions du Conseil de développement :

- L'enjeu central représenté par la disponibilité du foncier dans un contexte d'augmentation forte des prix. Les participants ont souligné l'importance de développer la culture de l'anticipation foncière chez les acteurs publics. Ils ont également avancé des pistes pour favoriser la mise à disposition de foncier autrement que par l'acquisition (intéressement des propriétaires à l'aménagement de son terrain...).
- L'importance de l'outil fiscal dans les politiques d'aménagement local, notamment comme levier à la production de logement (par incitation fiscale).

149 Les Conseils Locaux de Développement ont eux aussi été institués par la LOADDT : ils sont en quelque sorte les pendants ruraux des conseils de développement urbains. Organes de concertation venant démocratiser la gestion locale menée par les pays (territoires de projet créés quelques années plus tôt par la LOADT), leurs prérogatives sont proches de celles des CDD, mais la loi Urbanisme et Habitat (2003) a étendu leur mission : contrairement aux CDD qui sont seulement « consultés » sur l'élaboration du projet d'agglomération et toute question relative au développement et à l'aménagement de son territoire, les CLD sont, eux, « associés à l'élaboration » et au « suivi » de la Charte de développement des pays.

150 Forum inter conseils de développement, verbatim, 2007

151 Charte de coopération des conseils de développement, décembre 2007

- La nécessité de développer les activités de logistique en milieu urbain, et d'abattre pour cela les préjugés négatifs qui constituent des obstacles aux choix politiques en leur faveur.

Les responsables techniques présents au Forum ont souligné sa pertinence et son intérêt¹⁵². Cette rencontre a en effet constitué l'occasion de mobiliser des acteurs clés, tels les professionnels de l'immobilier ou de la construction, pourtant peu associés traditionnellement au processus d'élaboration des documents de planification, si ce n'est sous la forme de rencontres informelles. Le Conseil de développement a offert un cadre d'accueil pertinent à cette rencontre, dans la mesure où son statut d'instance de débat public lui confère une certaine neutralité politique, qui fait défaut à l'institution publique. Le Forum des professionnels réuni sous l'impulsion du Conseil de développement constitue donc une réelle avancée en ce qui concerne l'enrichissement de la procédure d'élaboration du SCOT, et éventuellement sa mise en oeuvre future.

L'impact de la contribution du CDD au PADD du SCOT a donc été essentiellement procédural ; néanmoins, elle a suscité un réel intérêt des techniciens du Grand Lyon (la Direction Générale au Développement urbain en a commandé 25 exemplaires à la DPSA), qui témoigne de l'évolution de la considération du débat public au sein de la structure institutionnelle.

3.2.2. L'IMPACT DU DEBAT SUR LA VISION METROPOLITAINE

Les modifications apportées à la version finale de la Version métropolitaine après sa mise en débat sont présentées en annexe 7. La version préliminaire du document a été soumise à un ensemble d'acteurs : le Conseil de développement, mais également les groupes politiques du Grand Lyon et les territoires partenaires du Grand Lyon à l'échelle métropolitaine. Certains d'entre eux ont apporté leur contribution au document.

En ce qui concerne la convergence des modifications apportées à la Vision métropolitaine et la contribution du Conseil de développement, on peut souligner les points suivants :

- La modification de l'approche de la compétitivité, qui intègre des critères non économistes
- La valorisation du rôle de l'Université et de la recherche comme moteur de développement et de compétitivité
- L'affirmation du rôle de la culture comme facteur d'innovation susceptible de stimuler l'activité industrielle répond à l'appel du Conseil de développement à plus de transversalité dans l'approche du développement

¹⁵² Le Directeur de l'Agence d'urbanisme souligne le fait que sa structure est « insuffisamment ouverte sur les professionnels de l'urbanisme et de l'immobilier » et que des « chantiers de relations » comme de « nouveaux lieux de débat dans la même veine que ce forum » sont à inventer. Le Directeur du SEPAL salue la productivité de la réunion et souligne la convergence entre le débat et ceux qui animent le Bureau du syndicat. Notes personnelles prises lors du forum du 28 janvier 2008.

- L'insistance nouvelle du document sur la gravité de la crise du logement répond au travail du groupe Vivre ensemble sur ce thème et à la note d'alerte qu'il a produit ultérieurement.
- La suppression de la voie de différenciation « Mode, design » correspond à la position du Conseil de développement, qui ne le juge pas représentatif de la métropole dans sa contribution (p37). D'après Gérard Claisse, cette modification répond surtout à une requête de l'agglomération de Saint-Etienne dont le design constitue un secteur d'activité moteur¹⁵³.

Le débat public a donc eu un impact substantiel sur la Vision métropolitaine, dans la mesure où les principaux angles morts identifiés par le Conseil (Université, culture, habitat) ont été valorisés dans le texte final. De même, la recommandation du CDD relative à une meilleure articulation entre les axes stratégiques et les emblèmes pour une meilleure cohérence globale du document a donné lieu à un remaniement de la dernière Version dans ce sens. En revanche, certaines recommandations du Conseil n'ont pas été prises en compte : la critique relative à la vision réductrice du développement durable, réduit à son chapitre environnemental au sein du document, n'a pas entraîné de modification. Il en va de même en ce qui concerne l'approche « lyonno - centrée » de la métropole (contribution, p6) qui est proposée dans la démarche prospective, et que nous avons pointé plus haut comme une de ses limites : il n'y a pas eu de modification là-dessus dans la mesure où cette dimension est partie intégrante de la démarche politique sous-tendant l'élaboration du document, qui veut que le Grand Lyon propose sa propre vision du développement de la métropole.

3.2.3. ROLE DES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT 1 ET 2 DANS L'ELABORATION DE L'AGENDA 21

La participation du premier Conseil de développement (CDD) à l'élaboration de l'Agenda 21 s'est concrétisée par la constitution d'un groupe de travail actif entre 2002 et 2005. Celui-ci a formulé 150 propositions à l'égard du plan d'action de l'Agenda 21. Les propositions ont été élaborées à la fois au sein du Conseil de développement et en dehors, par un travail d'enquête mené par le groupe de travail lui-même auprès de citoyens de l'agglomération à l'occasion de la semaine du développement durable de l'année 2004¹⁵⁴. Ainsi, le document produit par le Conseil distingue 84 propositions issues directement de ses travaux et 62 issues de ce travail d'enquête, présentées selon 7 axes thématiques¹⁵⁵.

Lorsque l'on compare les 150 propositions au plan d'action de l'Agenda 21 adopté en mai 2005 afin d'évaluer leur prise en compte, on constate que environ 29% des propositions ont été prises en compte de manière partielle ou totale. Parmi elles, 66% relèvent de propositions formulées par le conseil lors des séances des groupes de

153 Intervention de Gérard Claisse en plénière du CDD du 28/01/08 concernant l'impact de la contribution sur la Vision métropolitaine.

154 Une exposition du Grand Lyon sur le développement durable organisée sur le parvis d'une gare centrale a fourni l'occasion aux membres du CDD de recueillir 500 témoignages, collectés sous différentes formes : arbre à souhaits, questionnaire, livre d'or... (« Construire l'Agenda 21 du Grand Lyon, propositions du Conseil de développement et des citoyens du Grand Lyon », octobre 2004).

155 Les 7 thématiques étant : le cadre de vie ; les transports ; bien être et santé ; déchets industriels ; ressources et énergies ; communication, éducation, participation ; responsabiliser les responsables.

travail ; les 44% restants relèvent de propositions issues de l'enquête auprès des citoyens. Aux 29% de propositions reprises dans le plan d'action, on peut ajouter 13,5% de propositions qui n'apparaissent pas mais dont le contenu est en quelque sorte synthétisé dans l'une des actions du plan¹⁵⁶.

Six propositions ont été reprises de manière quasi littérale dans le plan d'action de l'Agenda 21 : il s'agit du développement du commerce équitable, de la prise en compte des Chartes existantes (piéton, vélo, accessibilité), de l'élaboration d'un guide opérationnalisant la charte de la participation, de la réalisation partenariale d'un tableau de bord d'indicateurs de développement durable, et enfin de la promotion de l'activité d'insertion par la création de recycleries.

Parallèlement, on dénombre 25 propositions qui ont fait l'objet d'une prise en compte partielle, avec modifications ou interprétation de la part du Grand Lyon. Pour cinq d'entre elles, le plan d'action traduit sous forme d'outil ou de démarche de planification la proposition formulée par le Conseil de développement¹⁵⁷. Dans d'autres cas, l'action envisagée par le Grand Lyon reprend de façon générale une proposition détaillée par le Conseil de développement. Par exemple, ce dernier insiste beaucoup sur la nécessité d'inciter les industriels à réduire leur production de déchets et propose des mesures dans ce sens (suppression des doubles emballages, limitation des produits jetables...) ; l'action consignée dans le plan reprend le même objectif mais n'évoque que le moyen de la « négociation » avec les producteurs et les distributeurs pour l'atteindre. On note également une proposition du Conseil qui n'a pas été reprise directement dans le plan d'action mais a fait l'objet d'une déclinaison par ailleurs : il s'agit de la recommandation A2 (Mettre en place des solutions techniques innovantes au regard du développement durable sur des sites pilotes tels que les zones d'activités et les quartiers en renouvellement urbain) qui s'est vue déclinée à travers la réalisation d'Agenda 21 territoriaux (Val de Saône, Vallée de la Chimie) et l'identification de sites pilotes (comme l'Anneau bleu).

Si l'on s'intéresse à la nature de l'impact des propositions sur le plan d'action, on se rend compte que c'est l'orientation 5 (« Mobiliser l'institution pour un développement durable ») qui comprend le plus fort taux d'actions influencées par les propositions du conseil (50%). Viennent ensuite les orientations 3, 4 et 2 avec respectivement un taux de 42,1%, 40% et 35%. L'orientation qui a subi la plus faible influence est la première relative à la « Cohésion sociale et au développement économique » : cela s'explique par le faible nombre de recommandations émises sur les thématiques traitées dans cet axe (l'économie, les temps de la ville et la coopération décentralisée) par le Conseil de développement. Au total, ce sont environ 35% des actions programmées dans le plan de l'Agenda 21 qui reprennent, en totalité ou en partie, les propositions du Conseil de développement. Mais on peut noter que certaines problématiques mises en avant par le Conseil de développement n'ont pas fait l'objet d'un traitement proportionnel au sein du plan d'action : il s'agit des revendications relatives à l'amélioration de la

156 En effet, on dénombre 20 propositions synthétisées en 4 actions de l'Agenda 21 : concernant les modes doux (action 23), la santé (actions 62 et 63), la collecte et le traitement des déchets (action 53).

157 Ex : réalisation d'un « référentiel habitat durable » en réponse à la demande de construction d'habitat économe en énergie ; mobilisation de « Schémas directeurs en eau potable et en assainissement » en réponse à l'appel à l'économie d'eau ; élaboration d'un « plan de lutte contre le bruit » en réponse à la demande de réduire les nuisances sonores...

participation (9 propositions), à la responsabilisation des acteurs industriels par rapport aux enjeux du développement durable (9 propositions), à l'amélioration du partage de la voirie et à l'apaisement de la circulation (6 propositions), aux ressources fluviales à mieux exploiter (5 propositions),

En conclusion, on peut constater que les travaux du Conseil de développement n°1 sur l'élaboration de l'Agenda 21 n'ont pas été sans effet, puisque 29% des propositions ont été reprises et ont influencé 35% des actions programmées. La majorité des recommandations reprises émanent des travaux du Conseil de développement. Néanmoins, la démarche originale d'enquête du Conseil envers des citoyens de l'agglomération a elle aussi enrichi le processus.

En ce qui concerne la saisine du 2e Conseil de développement, elle a moins directement concerné l'Agenda 21 proprement dit. Les membres ont essentiellement travaillé à la co-élaboration d'un tableau d'indicateurs réalisé pour positionner l'agglomération au regard du développement durable, en collaboration avec la Mission Agenda 21 de la DPSA. Ainsi, le conseil n'a pas produit une contribution proprement dite mais un rapport de travail relatif à cette co-élaboration. La place de la deuxième partie de la saisine – réaction au bilan et à la réactualisation du plan d'action de l'Agenda 21 – a de fait été considérablement réduite¹⁵⁸. Étant donné que la contribution du CDD sur ce point n'a pas été formalisée, nous ne pouvons identifier précisément les impacts du conseil sur l'actualisation de l'Agenda 21.

Après avoir détaillé l'impact du débat sur les trois politiques, nous nous interrogeons sur sa portée en matière de mise en cohérence de l'action publique urbaine, d'un point de vue substantiel (contenu des politiques) puis procédural (élaboration des politiques).

3.3. LE DEBAT PUBLIC COMME FACTEUR DE MISE EN COHERENCE DES POLITIQUES : UNE REQUETE DONT LA MISE EN OEUVRE RESTE INCERTAINE

3.3.1. AU NIVEAU SUBSTANTIEL

3.3.1.1. Le développement durable comme clé de lecture du discours du CDD

Si l'on se penche sur la présence, explicite ou implicite, d'enjeux reliés au développement durable, force est de constater que l'hypothèse selon laquelle le débat public revendique l'inflexion des politiques vers plus de développement durable se trouve confirmée. En effet, en analysant les contributions du CDD au regard de la

¹⁵⁸ Deux réunions y ont été consacrées : celle du 26/06/07 où les techniciens de la DPSA ont présenté le bilan du plan d'action de l'Agenda 21 et ont recueilli les premières idées des membres sur la réactualisation ; la réunion du 18/09/07 où les participants ont pu réagir au Tableau d'actualisation proposé par les techniciens, comprenant 112 actions à mettre en oeuvre pour la période 2007-2009. La réunion a permis aux membres de s'informer sur ces actions et de proposer de nouvelles pistes. Les techniciens ont recueilli les contributions supplémentaires par téléphone ou par mail jusqu'au 25 septembre, pour les faire remonter au Directeur général et aux élus.

triple dimension constitutive du développement durable¹⁵⁹, on peut constater que ce concept sous-tend une part importante des débats. Cependant, comme nous allons le voir, les dimensions, plurielles, qui le constituent sont rarement mobilisées dans leur ensemble et la mention explicite au développement durable est exceptionnelle dans le débat ; cela nous amène à considérer le développement durable davantage comme un **clé de lecture du discours** produit par le débat public, que comme un élément véritablement central de ce discours.

Tout d'abord, l'analyse indique la **prépondérance très nette des enjeux de mise en tension des 3 piliers** sur les deux autres dimensions, et à l'opposé **l'extrême rareté des considérations relatives à la prise en compte du long terme**. Sur l'ensemble des propositions et remarques relevées dans les deux contributions, seules deux font référence à la prise en compte du temps long, en matière de planification du transport et du logement.

La durabilité temporelle des préconisations requises demeure donc une préoccupation minime, secondaire, des participants au débat public.

Les remarques relatives à la mise en tension des piliers du développement durable sont donc très largement dominantes ; il convient de souligner un point important : il s'agit de la faiblesse de la problématique environnementale dans cette mise en tension, qui est globalement bien moins évoquée que les deux autres piliers. C'est effectivement la **problématique de la conciliation entre développement économique et cohésion sociale qui s'impose comme la préoccupation majeure** des membres du conseil. Ceci n'était pas évident a priori, dans la mesure où le SCOT, tout particulièrement, implique une réflexion sur la protection des espaces naturels, la planification des transports... bref la prise en compte d'enjeux environnementaux majeurs dans les choix de développement. Ceux-ci sont évoqués mais davantage de manière individuelle qu'en relation aux enjeux économiques et sociaux. Ainsi, les mentions à l'environnement apparaissent davantage dans le volet "enjeux officiels du développement durable" que dans le volet "enjeux réels" de notre classification.

Si l'on fait le compte, une seule mention concrète est faite à la tension entre les 3 piliers (contribution sur le SCOT, P12) au-delà de l'appel général et théorique à leur articulation (contribution SCOT p13, contribution Vision Métropolitaine p7 et p23).

Sinon, l'environnement est mis en tension à 3 reprises avec l'enjeu social, et à 3 reprises également avec le développement économique. A noter : l'environnement est davantage évoqué comme **ressource** que comme contrainte pour le développement économique.

On peut donc souligner que la mise en tension des enjeux soulevés par les choix d'aménagement se fait la plupart du temps de manière **incomplète** : les deux piliers les plus souvent convoqués et confrontés dans le débat sont les piliers économique et

159 La grille de lecture qui nous a permis d'analyser les contributions au regard du développement durable est la suivante : nous avons considéré les 3 enjeux constitutifs du concept, à savoir la mise en tension de ses 3 piliers économique, social et environnemental (soit que les remarques soulignent leurs contradictions potentielles, soit qu'elles proposent leur articulation) ; la dimension intergénérationnelle et la dimension interscalaire de l'action urbaine. Nous avons également distingué les « enjeux officiels » du DD (à savoir les enjeux qui appartiennent à l'appareillage rhétorique habituel des promoteurs du développement durable : compacité, hausse de la densité, privilège aux transports en commun, contrainte corrélative aux déplacements par voiture particulière...) et ce que nous identifions comme les « enjeux réels » du DD (ceux qui relèvent des dimensions constitutives du concept sans y être habituellement affiliés).

social, l'environnemental étant renvoyé au second plan des préoccupations des participants.

La présence du développement durable comme enjeu sous-jacent est donc partielle. Peut-on dès lors encore parler de développement durable? La mise en tension entre développement économique et cohésion sociale n'est-elle pas partie intégrante d'un argumentaire socio-libéral classique? Son rattachement au concept de développement durable ne serait-il pas finalement assez artificiel?

On peut résoudre ce problème en considérant précisément l'enjeu du développement durable, en tant que recherche d'une conciliation d'intérêts a priori contradictoires, comme une forme d'expression contemporaine du référentiel socio-libéral - et une forme spécifique dont l'objet est de valoriser non seulement la compatibilité, mais plus encore l'apport mutuel des piliers économique, social et environnemental. En ce sens, les contributions du conseil, même si elles traitent peu de ce dernier pilier, correspondent bien au discours du développement durable. En effet, elles témoignent d'un souci de penser quasi systématiquement ensemble les dimensions économique et sociale des choix d'aménagement, en démontrant parfois comment chacune peut être un levier pour l'autre (logement social, culture ou économie sociale et solidaire comme facteurs de développement, SCOT p12 et 21 ; Vision Métropolitaine p17). Cet effort de transversalité et de synthèse se manifeste également dans la formulation de notions comme "la métropole du savoir", "la culture", "les loisirs sportifs" ou "l'innovation", susceptibles d'être des soutiens pertinents pour la définition des politiques publiques dans la mesure où elles rassemblent et articulent, chacune, un faisceau de dimensions diverses. Ces exemples sont issus de la contribution sur la Vision Métropolitaine :

P11 : Concept de "**métropole du savoir**": rassemble une ambition de développement économique (lié à l'essor de l'économie de la connaissance) et une ambition d'accessibilité sociale (accès de toutes les catégories de population à la connaissance et à la culture).

P12 : **Culture** envisagée comme facteur de renforcement du lien social/de la "cohésion métropolitaine" (p13 : faire de Lyon la capitale de la "démocratie culturelle") et facteur de développement territorial/de rayonnement. Dans la contribution, toutefois, c'est plutôt la 1ère dimension attribuée à la culture qui est traitée.

P14 : **Loisirs sportifs** : à l'image de la culture, peuvent être de forts éléments à la fois de rayonnement économique mais aussi de cohésion sociale.

P17 : Pour une **innovation** élargie : pas seulement relative à l'économie (Vision Métropolitaine fortement tournée vers les pôles de compétitivité et d'excellence), mais aussi la culture, le social et le tourisme (p20). Ex: reconnaissance de l'économie sociale et solidaire comme un pan du dynamisme économique.

Le débat public témoigne aussi d'une préoccupation relative à l'**articulation des échelles**. Elle se manifeste essentiellement sous deux formes : d'abord, l'appel à une gouvernance métropolitaine renforcée. Cette recommandation apparaît en de nombreux points des contributions : elle appelle à une gouvernance pragmatique (SCOT, p29 : choix du scénario de gouvernance le plus proche de l'existant), rapide (création d'une Autorité organisatrice de transport (AOT) unique) et "lissée", où le

leadership lyonnais ne doit pas s'exercer, ou du moins s'afficher, avec trop de vigueur (Vision Métropolitaine, p6). La deuxième recommandation relative à l'articulation des échelles consiste à revendiquer une plus grande concordance entre territoires d'intervention et territoire d'usage (SCOT, p7: critique du périmètre du SCOT jugé trop restreint). Ces deux préoccupations se rejoignent pour en appeler à un élargissement des territoires de gestion, de décision et de planification. Cet enjeu rejoint le souci de mise en cohérence caractéristique des contributions du conseil comme nous le verrons après - en l'occurrence, une mise en cohérence de l'action publique avec la réalité des usages qui tendent à se déployer sur des territoires toujours plus élargis.

Il faut noter également que par rapport à l'identification de ce que nous avons appelé les "enjeux officiels du développement durable", **les "enjeux réels du développement durable", sont plus nombreux** : le développement durable, plus qu'un passage obligé, une référence à la mode, fait figure de préoccupation réelle des participants au débat public.

Cependant, **les contributions font très peu référence, explicitement, à la notion de développement durable**. Celle-ci n'est mobilisée qu'à de très rares reprises, en fait en écho aux chapitres où les documents institutionnels eux-mêmes la mobilisent. La référence au développement durable dans les contributions vise dans les deux cas à **critiquer l'usage** qui en est fait au sein des textes institutionnels : le débat public fustige la réduction de la notion à sa seule dimension environnementale, pour mettre en valeur sa transversalité constitutive. La référence, rare, au développement durable est donc destinée à en rétablir la complexité et la singularité.

Les enjeux du développement durable semblent donc bien pertinents pour mettre au jour les messages formulés au sein du CDD. Pour autant, le concept est rarement saisi dans toute sa complexité : il en manque souvent le pilier environnemental, et la dimension intergénérationnelle est largement ignorée dans le débat. Les contributions du conseil attestent donc d'une mobilisation partielle des enjeux du développement durable, qui constitue en quelque sorte une actualisation du référentiel socio-libéral classique. Etant donné que le développement durable n'est pas mobilisé explicitement comme notion phare de la réflexion du conseil, il est délicat d'affirmer avec certitude qu'elle constitue une référence fondamentale du débat. Le développement durable semble avoir joué, dans le débat, un double rôle : une référence, parmi d'autres, permettant de penser le développement dans ses contradictions ; un outil de synthèse, assurant un point d'ancrage, de rencontre, aux idées émises lors des discussions et favorisant par là-même la formulation d'un consensus. Le développement durable semble donc devoir être appréhendé ici comme une clé de lecture intéressante des travaux du débat, et non comme un élément qui en aurait été véritablement structurant.

3.3.1.2. L'appel à une mise en cohérence des politiques urbaines, une préoccupation surtout axée sur la mise en oeuvre

L'une de nos hypothèses consistait également à supposer que le débat public pouvait être un facteur de mise en cohérence des politiques urbaines. Là encore, l'analyse des contributions du CDD confirme cette hypothèse - du moins si l'on considère les appels

à cohérence contenus dans le discours produit par le débat public. La capacité d'impact de ce discours sur une mise en cohérence effective des politiques demeure plus problématique.

Notre grille d'analyse nous a amené à aborder la question de l'appel à la mise en cohérence contenue dans le débat d'un triple point de vue : la mise en cohérence, au sein d'une même politique, entre les propositions qu'elle avance ; la mise en cohérence des objectifs et des moyens annoncés ; enfin la mise en cohérence entre plusieurs politiques.

En ce qui concerne la **contribution du CDD sur le PADD** du SCOT, on peut d'abord constater que c'est l'enjeu de la mise en cohérence entre les objectifs et les moyens qui occupe la plus grande part dans le discours du conseil. Cet enjeu se compose de plusieurs dimensions : d'une part, le conseil à la fois pointe les imprécisions ou les *incohérences* dans les moyens de mise en oeuvre envisagés (ex : étroitesse du périmètre du SCOT au regard de l'ambition de développement européen de la métropole), et avance des *propositions* en la matière (ex : faire preuve de volontarisme dans l'utilisation des outils de planification existants - DTA, Interscot, RUL...). D'autre part, le conseil juge nécessaire, pour la mise en oeuvre d'une organisation urbaine multipolaire, le renforcement de l'articulation des *échelles* d'action publique mais surtout des différents *territoires*, sis à la même échelle ou presque (ex : coopération entre intercommunalités, entre AOT, entre CDD...). Le conseil insiste ainsi sur le renforcement d'une gouvernance métropolitaine horizontale, dans laquelle la Ville de Lyon n'occupe pas un leadership trop affirmé.

Par ailleurs, la contribution du CDD soulève quelques incohérences entre les propositions du PADD (ex : affichage d'un réseau strictement radial de transport en commun en contradiction avec la volonté de développer des pôles périphériques), mais traite peu de la cohérence entre politiques. C'est un fait étonnant, puisqu'un des objectifs du SCOT est précisément de favoriser la mise en cohérence des politiques sectorielles. Or, la contribution du CDD ne mentionne pas le fait que le SCOT est élaboré en aval de plusieurs politiques sectorielles importantes (ex : PLU, PDU, PLH du Grand Lyon), qu'il vise à s'inscrire en complémentarité à ces politiques plutôt qu'en gage de leur mise en cohérence... On voit que le CDD est passé ici à côté de certaines limites importantes du document qui lui était soumis.

En ce qui concerne la contribution du CDD sur la Vision métropolitaine, on constate un meilleur équilibre des remarques entre les trois dimensions de la mise en cohérence ; néanmoins, l'enjeu de la compatibilité entre objectifs et moyens de mise en oeuvre demeure, comme pour le SCOT, dominant dans les préoccupations exprimées. Là encore, l'appel à une gouvernance territoriale renforcée, simplifiée et pragmatique entre les acteurs de la métropole sous-tend le discours. Cette gouvernance est déclinée sous forme thématique (ex : gouvernance culturelle, en matière de santé...). Le CDD propose également un certain nombre de mesures visant à améliorer la mise en oeuvre des objectifs poursuivis (ex : mettre en place une politique foncière ambitieuse à l'échelle de la métropole pour répondre à la crise du logement ; rééquilibrer l'implantation des équipements publics dans la métropole pour favoriser la multipolarité et la solidarité territoriale).

La **contribution du CDD relative à la Vision métropolitaine** pointe un certain nombre d'incohérences ou d'imprécisions concernant les propositions avancées : décalage entre démarche prospective et référence à une échelle de temps à moyen terme (2020) ; décalage entre le titre de « métropole durable » et le contenu du chapitre très environnementaliste ; imprécision quant au type de pôles périphériques recherchés à travers la mise en oeuvre de la multipolarité (urbains, économiques...).

Contrairement au débat public sur le SCOT, la contribution sur la Vision métropolitaine aborde l'enjeu de l'articulation entre les politiques sectorielles : elle comprend une injonction à mise en cohérence (« coordination beaucoup plus systématique », p16) des politiques de transport, d'urbanisme et d'habitat, et des politiques foncières. Elle souligne également la nécessité de développer l'offre de transport en commun pour assurer le développement et l'accessibilité de la culture et de l'emploi en périphérie (p13 et p22).

Le débat public qui se développe au sein du CDD est donc marqué par une préoccupation à l'égard de l'enjeu de mise en cohérence. Cependant, celle-ci ne s'exprime pas de manière systématique, et reste davantage focalisée sur la cohérence interne aux politiques (objectifs/moyens de mise en oeuvre) plutôt que sur une vision globale de la cohérence intersectorielle. Cela s'explique par le fait que le CDD n'est pas saisi de l'ensemble des politiques urbaines, ce qui réduit son champ de vision. L'insistance du CDD sur l'enjeu de la compatibilité entre objectifs et moyens envisagés résulte également des conditions de saisine : sur le SCOT par exemple, le CDD a été saisi du PADD qui comprend la présentation des grands choix d'aménagement sans décliner les mesures précises de leur mise en oeuvre, fonction dévolue au DOG en cours d'élaboration.

Derrière les appels à plus de cohérence contenus dans les deux contributions étudiées se profile la conception d'une action publique forte, qui doit se doter d'outils, de structures de coordination et faire preuve de volontarisme politique, conçus comme seuls garants d'une mise en cohérence véritable. Le CDD se positionne donc en faveur d'un interventionnisme politique affirmé en matière d'action publique urbaine.

3.3.2. NIVEAU PROCEDURAL

3.3.2.1. La sectorisation du débat public sur les politiques sectorielles

Le débat public est-il un vecteur de mise en cohérence des politiques urbaines? Permet-il d'accompagner ou même de susciter un effort de transversalité entre politiques sectorielles? D'après l'observation des travaux du conseil de développement, force est de constater que la mise en cohérence des politiques demeure un objectif souvent affirmé, sans que cet outil de délibération, compris ici en tant que **procédure**, ne parvienne à le concrétiser véritablement. L'outil débat public joue peu le rôle de mise en cohérence des politiques sectorielles, même si plusieurs tentatives sont initiées dans ce sens. Plusieurs obstacles s'y opposent, à différents niveaux: sectoriel, scalaire, temporel.

On peut constater d'abord que le Conseil de développement, s'il constitue l'organe participatif le plus médiatisé du Grand Lyon, n'est pas pour autant sollicité sur

l'ensemble des politiques d'agglomération, loin s'en faut. Il est l'un des outils construits par l'institution pour recueillir les avis et propositions de la société grandlyonnaise sur ses politiques, et coexiste avec une pluralité d'instances participatives sectorielles, comme nous l'avons vu plus haut : la Conférence d'agglomération de l'habitat, Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise sur le développement économique, la CCSPL concernant le suivi et le contrôle des délégations de service public... Le conseil est la seule instance généraliste, mais dont le champ de saisie s'est trouvé, dès l'origine, restreint par l'existence d'organes spécialisés déjà installés. Originellement consacré à la prospective et à la stratégie, son champ s'est vu élargi à un certain nombre de politiques d'agglomération, parmi celles restées "disponibles": le conseil de développement s'est inscrit dans les interstices du champ couvert par les instances participatives. C'est ainsi que certaines politiques élaborées depuis 2001 lui ont échappé, tel le **PLH** (programme local de l'habitat) qui faisait déjà l'objet d'une arène spécifique (la CAH et ses Ateliers du PLH). Il a été envisagé de soumettre ce programme à l'avis du conseil, une fois élaboré¹⁶⁰, mais les calendriers d'avancement du PLH et de mise en route du conseil ont été incompatibles : le PLH ayant été adopté en janvier 2007, il aurait fallu le soumettre au CDD entre septembre et décembre 2006, ce qui ne laissait pas le temps à un conseil à peine installé de s'approprier un objet aussi technique et de produire une contribution pertinente. Le temps du débat et de la production auraient probablement nécessité de dépasser l'échéance de l'adoption du PLH. Or, l'enjeu de la refondation était bien de redonner sa crédibilité au conseil, aussi bien auprès des élus et techniciens - en assurant un travail de qualité - qu'auprès de ses propres membres - en garantissant une bonne articulation du débat avec le circuit décisionnel¹⁶¹.

Le CDD n'a pas non plus été saisi du **PLU** (plan local d'urbanisme) du Grand Lyon, document de planification réglementant l'usage des sols à l'échelle de l'agglomération. Le PLU adopté en 2001 a fait l'objet d'une annulation par le Tribunal administratif, pour cause de vice de forme. Il a donc été engagé, dès 2002, une procédure de révision d'urgence du plan. L'institution n'a pas mis en place d'arène de débat prolongé autour du PLU, mais elle a axé la concertation préalable (procédure obligatoire pour toute élaboration ou révision du PLU) autour de réunions publiques territorialisées. Ainsi, l'ensemble des communes du Grand Lyon et des arrondissements de la ville centre ont accueilli une réunion publique spécifique, incluant une présentation des grandes orientations du PLU et un temps de dialogue avec élus et techniciens. 63

160 La soumission du PLH au CDD était programmée au départ, comme l'indique G. Claisse dans la délibération du Conseil communautaire relative au projet de refondation (1er mars 2006).

161 Entretien avec la Directrice de la DPSA, 27 novembre 07 : "Le calendrier a beaucoup joué, en particulier pour le PLH car je veillais beaucoup à ce qu'il n'y ait pas d'ambiguïté, à ce qu'il n'y ait pas des avis qui soient produits après que les élus aient voté le PLH. Ca aurait été désastreux. Au moment où on refondait. J'étais en alerte sur ces questions là, et je pense que G. Claisse aussi. Donc malheureusement on est très liés au calendrier. Et l'intervention du conseil de dev, par contre, on n'en est pas encore au point que ça puisse encadrer le Grand Lyon. Les élus ne sont pas prêts à dire je retarde de 3 mois la délibération parce que le CDD doit travailler. Ca viendra un jour, mais on a encore des preuves à faire. Et puis il ne faut pas saisir sur trop de choses non plus. On a saisi sur presque trop de choses. Il vaut mieux saisir sur pas beaucoup de choses, dans un bon tempo, que sur plein de trucs à tord et à travers". La Directrice souligne bien ici que le débat public s'inscrit dans une temporalité dépendante de celle des circuits d'élaboration et d'adoption des politiques : il ne parvient pas encore à imposer sa nécessité et son propre calendrier de déroulement à la temporalité politique. C'est bien entendu un des éléments qui limitent sa portée et sa capacité de mise en cohérence des politiques.

¹⁶². Selon Gérard Claisse, le choix a été fait de ne pas étoffer davantage le programme de concertation afin d'alléger la tâche des services techniques. La responsabilité de l'approfondissement du dialogue a été déléguée à l'échelon communal.

"Dans le cadre de cette révision d'urgence, il y avait déjà 65 réunions publiques organisées sur un délai de 9 mois. Je n'allais pas asphyxier les services et en remettre une couche pour dire c'est 65 réunions publiques plus 4 ateliers par réunion publique. Ce qui nous amenait à un truc complètement démesuré. Donc là on a fait jouer le principe de subsidiarité - c'est-à-dire on a calé à la fois l'ensemble des documents, l'information qui doit être mise à disposition, les expos, les réunions publiques... et après, on a fait jouer le principe de subsidiarité. Chacune des communes s'organisait, si elle le souhaitait, donc Villeurbanne l'a fait, d'autres communes l'ont fait – assez peu, hein, ont ensuite travaillé avec leurs conseils de quartier sur l'élaboration du PLU" (Gérard Claisse)¹⁶³.

G. Claisse témoigne ici de la définition de l'équilibre entre l'intervention du Grand Lyon et celle des communes relativement à l'organisation du débat public. S'il fait référence aux contraintes matérielles pour justifier l'application du principe de subsidiarité dans le cas du PLU (principe inscrit dans la Charte de la participation), il s'agit vraisemblablement surtout d'un choix politique veillant à ménager une marge de manoeuvre importante aux communes dans la définition des règles d'occupation des sols s'appliquant à leur territoire, et dans le débat que ces choix peuvent susciter. La légitimité d'intervention du Grand Lyon, y compris en matière de débat public, s'arrête là où s'impose celle de l'échelon communal, qui jouit d'une caution démocratique supérieure.

On constate donc que de multiples facteurs (temporel, technique, politique...) interviennent pour favoriser une organisation sectorielle du débat public, calquée sur les découpages techniques en vigueur. Ce phénomène est encore accentué par la sectorisation interne des instances de débat public.

3.3.2.2. Une mise en relation des instances participatives à peine amorcée ; la faiblesse des connexions interscalaires

Nous pouvons encore questionner la portée du débat public sur la mise en cohérence des politiques urbaines d'un point de vue procédural, en se penchant sur l'architecture globale de l'organisation du débat public dans l'agglomération lyonnaise. Force est de constater le découpage scalaire et fonctionnel des instances : le Grand Lyon propose l'offre la plus fournie en matière d'instances participatives, mais leur processus de constitution a abouti à une juxtaposition d'organes encore largement indifférents les uns aux autres. En effet, si la Conférence d'agglomération de l'habitat et Grand Lyon l'esprit d'entreprise, démarches de concertation axées respectivement sur la politique communautaire en matière de logement et de développement économique, sont des initiatives politiques dont les origines remontent à la fin des années 1990, le Conseil de développement et la Commission consultative des services publics locaux sont des

162 Document "Bilan de la concertation sur le PLU", Grand Lyon/Agence d'urbanisme.

163 Entretien avec G. Claisse, 18 décembre 07.

créations plus récentes, répondant à des impératifs législatifs nouveaux. Les processus de constitution des instances, qui répondent à des logiques plurielles, ont conduit à un éclatement des responsabilités en matière participative au Grand Lyon, qui n'est qu'en partie résorbé par l'institution d'un service dédié à cette thématique' comme nous l'avons vu plus haut. Par ailleurs, l'organisation du débat public au Grand Lyon instaure une séparation nette entre la concertation autour des politiques, assurée par ses instances permanentes, et la concertation sur les projets d'aménagement, prérogative de démarches ad hoc spécifiques à chaque territoire. Un tel découpage ne favorise pas l'intégration des enjeux et la cohérence du débat entre les décisions stratégiques prises en amont et leur traduction concrète à travers les projets d'aménagement urbain.

La Ville de Lyon offre parallèlement ses propres organes de concertation, qui présentent un profil différent des instances participatives communautaires : si ces dernières sont axées sur les politiques d'agglomération, le débat public communal est organisé autour de la valorisation d'objectifs de cohésion et d'insertion sociale, servant de tribunes à des catégories sociales ou associatives prédéfinies¹⁶⁴. On constate donc un morcellement scalaire et thématique dans l'organisation du débat public urbain, qui s'explique par l'effet conjugué de la succession de lois institutionnalisant la participation de manière segmentée, et les initiatives disparates des paliers de gouvernement. Cependant, il convient de nuancer ce constat, dans la mesure où s'organise progressivement une meilleure interconnexion des dispositifs.

Plusieurs initiatives en faveur de la mise en place d'une systémique du débat public sont en effet entreprises, et il s'avère que le Conseil de développement du Grand Lyon occupe une place centrale dans ce processus, comme en témoignent les exemples suivants : à l'occasion de la refondation du Conseil en 2006, le Grand Lyon y a institué un collège de la Représentation territoriale qui assure la participation de membres des instances consultatives locales (Conseils de quartier et Comités d'intérêt locaux) au débat public d'agglomération ; par ailleurs, plusieurs membres du Conseil de développement participent à d'autres instances de concertation, qu'elles soient locales (telle le Comité de suivi participatif mis en place autour du Grand projet de ville de la Duchère), ou intercommunales (ateliers de la CAH, CCSPL). En outre, des réunions d'information ont été organisées en 2007 et 2008 à la faveur d'un rapprochement entre les travaux du CDD et d'autres organes comme la CAH¹⁶⁵ et GLEE.

Bien que le Conseil de développement ne soit pas appelé à devenir l'organe de centralisation du débat public d'agglomération, les acteurs le dotent aujourd'hui d'un rôle de mise en réseau qui lui confère une position spécifique au sein de l'architecture globale des instances participatives. Ce mouvement s'amorce seulement aujourd'hui, et le constat d'une reproduction du découpage de l'action publique à travers

164 Ainsi, la Ville comprend-elle un Conseil municipal des jeunes, un Conseil lyonnais pour le respect des droits (CLRD), un Conseil des résidents étrangers lyonnais (CREL) et un Groupe d'initiatives pour l'intégration dans la ville (GIPIV). A l'échelle micro locale, les Comités d'initiative et de consultation d'arrondissement (CICA) et les conseils de quartier axent leurs travaux sur la gestion de proximité.

165 Le choix du Groupe de Travail « Vivre ensemble » du Conseil de développement de travailler sur une note d'alerte relative à la crise du logement a notamment favorisé la mise en commun des débats entre l'Atelier Renouvellement urbain de la CAH et le CDD.

l'organisation du débat public prévaut encore. Toutefois, les initiatives d'interconnexion des instances laissent augurer le potentiel de mise en cohérence des politiques urbaines que recèle le débat public. Le débat public s'avère un vecteur de développement durable en puissance, dont la pleine réalisation reste encore à construire, par-delà les obstacles politiques, institutionnels et techniques qui contraignent le champ de l'aménagement urbain.

ANNEXE 1 : PRESENTATION DU PROCESSUS D'ELABORATION DU PROJET D'AGGLOMERATION « LYON 2010 » DANS LE CADRE DE LA REVISION DU SCHEMA DIRECTEUR

Tout d'abord, Lyon 2010 repose sur l'articulation, bien structurée, d'un triple jeu d'acteurs. Le SEPAL, au centre du dispositif, décide, arbitre et contrôle ; l'Agence assure l'essentiel du pilotage technique, certes soutenue par les administrations des collectivités locales ; entre ces deux pôles, une nébuleuse d'experts, aux statuts et modes d'intervention diversifiés, joue plusieurs rôles : enrichissement et légitimation des travaux ; intermédiaire permettant la "validation" des documents avant leur passage par l'arène politique... Dès le départ, dans la construction du dispositif d'élaboration, se perçoit déjà un effort d'ouverture à des acteurs qui dépassent la sphère étroite des administrations locales.

Il convient de souligner tout de suite qu'en plus de l'émergence des experts, le processus contient au coeur même du dispositif politique une marge d'ouverture : en effet, en plus des 19 membres permanents, tous des élus des communes membres du SEPAL, le syndicat s'est attaché 10 **membres associés**, parmi lesquels on retrouve sans surprise des représentants de l'Etat et des collectivités locales, mais surtout 3 membres des chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, des métiers et de l'agriculture). Ainsi, la présence de représentants des intérêts professionnels locaux se trouve institutionnalisée en périphérie du noyau décisionnel. C'est un signe d'amorce de pénétration de l'arène politique par la société civile.

La triangulation du dispositif, en associant aux deux piliers traditionnels (politique et administratif) de la planification un 3e pôle, issu de la société locale et légitimé par sa capacité reconnue d'"expertise", est un signe de l'ouverture du processus. Cette ouverture s'est concrètement traduite sous des formes distinctes :

- La mobilisation des experts se manifeste essentiellement dans la constitution du **groupe d'experts** officiels. Celui-ci rassemble une quarantaine d'acteurs aux statuts et domaines de compétences divers : fonctionnaires, consultants ou universitaires ; urbanistes, architectes, ingénieurs ou économistes... Le groupe d'experts assemble ainsi une pluralité de profils adaptée à la transversalité constitutive de l'exercice de planification. Ce sont essentiellement ces experts qui participent aux groupes de travail alors mis en place par l'Agence d'U pour nourrir la réflexion : ces 13 groupes ciblent chacun une thématique spécifique ou une problématique liée au processus d'élaboration du document¹⁶⁶.

Par ailleurs, deux autres processus ont également eu pour objet la mobilisation d'experts : il s'agit cette fois d'acteurs différents du groupe cité plus haut :

166 Zones naturelles ; expression graphique et juridique ; activités économique et espaces ; infrastructures de transport ; projection démographique ; paysage urbain et image de l'agglomération ; agglomération et région urbaine de Lyon ; transports-déplacements ; transports-marchandises ; réseaux ; comparaisons internationales ; prospectives-scénarii ; administrations d'État.

- La première démarche a consisté à convier aux réunions du SEPAL une vingtaine de **personnalités** de l'agglomération, représentant divers organismes et entreprises publiques majeurs (ex: président du Sytral, Recteur d'académie, Directeur d'edf-gdf...). C'est l'élite des décideurs publics qui est ainsi invitée à partager la réflexion des élus du SEPAL. Leur mobilisation est moins formelle que celle des membres associés, mais les modalités de leur participation s'avèrent somme toute semblables (Prud'homme, Davezies, 1989).

- La deuxième démarche a consisté en une campagne d'auditions, orchestrée par le groupe d'experts, envers 34 **experts extérieurs**, sur des thématiques précises¹⁶⁷. Là encore, ces acteurs se caractérisent par la diversité de leurs statuts. On compte une majorité de membres d'entreprises ou organismes privés locaux (18) ; suivent des universitaires et chercheurs (7), des fonctionnaires (4) et des consultants (2).

En plus de l'ouverture du processus d'élaboration à l'amont, on note une mise en discussion, à l'aval, du document Lyon 2010 : il s'agit alors davantage d'une démarche de communication orchestrée pour faire connaître la démarche stratégique, mais elle permet d'élargir le champ des acteurs concernés. Ainsi, entre octobre et décembre 1988, 8 manifestations thématiques sont organisées avec les milieux professionnels, et 6 rencontres territoriales, rassemblant en tout environ 1500 personnes. En décembre, une grand-messe médiatique, où la majorité des grands élus locaux va s'afficher, est organisée et mobilise à elle seule 500 personnes.

Par ailleurs, il faut noter que le SDAU lui-même, suite à la démarche Lyon 2010 close en 1989, a été soumis à consultation, à travers la procédure juridique de la mise à disposition du document au public. Dans le processus d'adoption, cette étape prend place après l'arrêt du projet de Schéma directeur, la consultation des collectivités et personnes publiques, et avant l'approbation du document final. Mais cette procédure est pour ainsi dire minimale : le projet de schéma est mis à disposition pendant un mois au siège de l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et des communes concernés ; contrairement à la procédure d'enquête publique, elle n'exige pas la présence d'un commissaire enquêteur chargé de recueillir les opinions et faire la synthèse des expressions notées sur le registre. Elle constitue en fait essentiellement une "information du citoyen" (Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (SEPAL), Agence d'urbanisme, septembre 89). Le schéma directeur, contrairement au Plan d'Occupation des Sols (POS), n'est pas soumis aux procédures d'enquête publique (1983) et de concertation préalable (1985). L'aval du processus (1989-1992) n'a donc pas constitué un temps fort d'ouverture.

Dès l'amont de l'exercice Lyon 2010, on constate une mobilisation diversifiée de membres extérieurs aux circuits classiques de la planification, aux temps où l'expertise provenait essentiellement des services internes des administrations, d'Etat en particulier. Il convient de rappeler qu'étant donné le contexte de forte imprécision législative relativement au contenu, modalités et partenaires de l'élaboration des SD post-décentralisation (Prud'homme, Davezies, 1989), c'est au niveau local que la planification stratégique s'est inventée : l'initiative de l'ouverture décrite ici a été prise par les acteurs de l'agglomération.

167 8 thématiques précisément : habitat et modes de vie ; déplacements et transports ; Lyon en France et dans le monde ; prospective technologique ; acteurs économiques ; prospective démographique ; Ara-sfu ; risques industriels.

ANNEXE 2 : TABLEAU D'ACTIVITES DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DU GRAND LYON POUR L'ANNEE 2006-2007

	Nombre/objet des réunions	Type de production et date de présentation
<p>GT SCOT</p> <p>60 membres 11 réunions</p>	<p>1. 16/11/06 : Organisation des travaux ; réaction aux choix fondamentaux du PADD.</p> <p>2. 06/12/06 : Présentation du concept d'organisation multipolaire ; débat sur l'architecture du projet de PADD ; point sur le questionnaire.</p> <p>3. 16/01/07 : Sous-groupe déplacements (7 membres). Enrichissement du projet de texte de la contribution au PADD sur la partie déplacements.</p> <p>4. 05/04/07 : SCOT/Commission A/D. Réaction à la Vision métropolitaine, partie 2.</p> <p>5. 15/05/07 : SCOT/Commission A/D Réaction à la Vision métropolitaine, partie 2 Chapitre 5.</p> <p>6. 12/06/07 : SCOT/Commission A/D</p> <p>7. 11/10/07 : Présentation de Seattle, Vancouver ; Mise en route du GT SCOT sur le sport et la culture.</p> <p>8. 25/10/07 : Commission A/D Présentation des enquêtes déplacement, commerce.</p> <p>9. 07/11/07 : Thèmes Sport et culture.</p> <p>10. fin 11/07 : Commission A/D</p> <p>11. Début 12/07 : Commission A/D</p>	<p>Production de la « Contribution au PDD du SCOT »</p> <p>Présentée, ainsi que les résultats du questionnaire, à la plénière du 18/01/07</p>

<p>GT DD</p> <p>61 membres 9 réunions</p>	<p><u>1. 01/03/07</u> : Présentation des indicateurs de DD <u>2. 03/04/07</u> : Choix des indicateurs sur les orientations Cohésion sociale/Développement éco et Effet de serre/Mobilité de l'Agenda 21 <u>3. 09/05/07</u> : Réaction au paragraphe « Métropole durable » de la Vision métropolitaine. <u>4. 05/06/07</u> : Choix des indicateurs sur les orientations Cadre de vie et Partenariat de l'Agenda 21. <u>5. 26/06/07</u> : Réactions au bilan interne de l'A21. <u>6. 18/09/07</u> : Réaction aux documents : « contribution aux indicateurs » ; « tableau d'avancement ». <u>7. 04/11/07</u> : Présentation du Plan d'éducation au Développement durable. <u>8. 13/11/07</u> : Présentation du projet Lyon Confluence par la SEM Confluence. <u>9. 11/12/07</u> : Présentation d'une étude sur les espaces intermédiaires</p>	<p>Production du « Rapport sur les indicateurs de Développement durable »</p> <p>Présenté à la plénière du 26/09/07</p>
<p>GT Vivre ensemble</p> <p>9 réunions</p>	<p><u>1. 12/12/06</u> : Thème des discriminations raciales. <u>2. 10/01/07</u> : Présentation du projet éducatif du lycée R. Doisneau à Vaulx-en-Verin. <u>3. 06/02/07</u> : Présentation du Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) par le service Politique de la ville. <u>4. 06/03/07</u> : Thème des discriminations raciales. <u>5. 26/04/07</u> : Réaction à la Vision métropolitaine. <u>6. 07/06/07</u> : Débat autour du document d'alerte sur la crise du logement. <u>7. 23/10/07</u> : Thème la/les crise(s) du logement. <u>8. 26/11/07</u> <u>9. 20/12/07</u></p>	<p>Production de la « Note d'alerte sur la crise du logement »</p> <p>Présentée en réunion plénière du 22/01/08</p>
<p>GT Lyon 2020</p> <p>5 réunions</p>	<p><u>1. Décembre 2006</u> : Thème de la compétition <u>2. 25/01/07</u> : Thème de la santé <u>3. 27/02/07</u> : Thème de la gastronomie <u>4. 20/03/07</u> : Thème du fleuve <u>5. 17/04/07</u> : Thèmes mode, design, culture</p>	<p>Pas de production proprement dite : préparation à la contribution sur la Vision métropolitaine.</p>
<p>GT Vision métropolitaine</p> <p>6 réunions</p>	<p><u>1. 05/04/07</u> : Réunion du GT SCOT <u>2. 26/04/07</u> : Réunion du GT Vivre Ensemble <u>3. 09/05/07</u> : Réunion du GT Développement Durable <u>4. 15/05/07</u> : Réunion du GT SCOT <u>5. 22/05/07</u> : Première réunion de synthèse. <u>6. 14/06/07</u> : Deuxième réunion de synthèse.</p>	<p>Production de la « Contribution du CDD à la Vision métropolitaine »</p> <p>Présentée en réunion plénière du 02/07/07</p>

GT Economie responsable 2 réunions	<u>1. 14/11/06</u> <u>2. 05/12/06</u> Interruption du Groupe de travail	Production d'une « Contribution au débriefing du Forum pour une mondialisation responsable » Présentée en réunion plénière du 18/01/07.
--	---	---

	Nombre/objet des réunions
Réunions plénières	<u>1. 03/07/06</u> : Installation du Conseil de développement. <u>2. 17/10/06</u> : Adoption du règlement intérieur ; désignation du Bureau ; présentation des futurs chantiers ; lancement des travaux du SCOT. <u>3. 21/11/06</u> : Lancement des travaux Lyon 2020, Vivre ensemble. <u>4. 18/01/07</u> : Adoption de la contribution au PADD et présentation des résultats du questionnaire. <u>5. 27/03/07</u> : Présentation par le SEPAL de sa réaction à la contribution sur le PADD ; présentation de la DTA (Directive territoriale d'aménagement) par le DRE (Directeur régional de l'équipement). <u>6. 02/07/07</u> : Adoption de la contribution sur la Vision métropolitaine et discussion avec Gérard Collomb ; présentation de la candidature de Lyon, capitale de la culture (Patrice Béghain, adjoint à la culture). <u>7. 26/09/07</u> : Présentation du Rapport sur les indicateurs de développement durable ; bilan de l'année écoulée ; discussion sur le programme de travail à venir et le renouvellement du Bureau. <u>8. 22/01/08</u> : Présentation de la Note d'alerte sur la crise du logement.

**ANNEXE 3 : TABLEAU DES MEMBRES DU CDD ASSOCIES
AUX DEMARCHES DE CONCERTATION D'AMONT SUR
L'ELABORATION DU SCOT ET DE LA VISION
METROPOLITAINE**

Membres des collègues du CDD	Ateliers thématiques (processus d'élaboration du SCOT)	Groupes thématiques (processus d'élaboration de la Vision métropolitaine)
Acteurs économiques	CGPME, Medef, UPA, Aderly	/
Organismes publics	OPAC, ABC HLM, Pôle universitaire de Lyon, ENTPE, Pôle de compétence en urbanisme, ADEME, CERTU, Agence locale de l'énergie	INSA, ENTPE
Associations	Fonda, Habitat et humanisme, FRAPNA, Economie et humanisme	Université populaire de Lyon, Economie et humanisme, AFEV, FRAPNA
Citoyens	/	Marie-Françoise Villard (journaliste)
Personnalités qualifiées	Michel Mousel (Association 4D)	/
Nombre total d'acteurs ayant participé aux démarches de consultation préalable	70	Environ 200

Sources : « Liste des acteurs clés » publiée par le SEPAL. « Composition des groupes de travail » de la Vision métropolitaine, publiée par le Grand Lyon.

ANNEXE 4 : LISTE DES ENTRETIENS REALISES ET EXPLOITES DANS LA MONOGRAPHIE

- Février 2006 : entretien avec un technicien de la Mission concertation de la DPSA
- 24 mars 2006 : entretien n°1 avec la secrétaire générale du Conseil de développement
- Avril 2006 : entretien n°2 avec la secrétaire générale du Conseil de développement
- 10 mai 2007 : entretien n°3 avec la secrétaire générale du Conseil de développement
- 27 novembre 2007 : entretien avec la Directrice de la DPSA
- 18 décembre 2007 : entretien avec le vice-président à la relation avec les citoyens
- février 2008 : entretien avec le Président du Conseil de développement

ANNEXE 5 : CONTRIBUTION SUR LE PADD DU SCOT : POINTS ESSENTIELS

<p>Préambule</p> <p>Le CDD propose au SEPAL d'accompagner l'ensemble du processus d'élaboration du SCOT, notamment en organisant 3 forums.</p>
<p>La question du périmètre</p> <p><i>Le périmètre du SEPAL paraît inadapté à la réalité de la métropole lyonnaise</i></p> <p>Le périmètre du SCOT est jugé beaucoup trop limité. Selon la contribution, il met en question l'ambition affichée d'une métropole européenne qui compte. Echelle la plus pertinente : celle de la RUL ou de l'Interscot = correspondent davantage aux enjeux métropolitains et aux territoires vécus. Dans ce contexte, la contribution insiste sur l'importance d'articuler les différentes échelles de territoire pour un développement cohérent et harmonieux.</p> <p>Territoire pertinent d'action publique : "Il saute aux yeux que la plupart des thématiques abordées dans le SCOT ne peuvent être pensées qu'à une échelle plus large, celle de la métropole"</p>
<p>Propositions</p> <p>Nécessité que les intercommunalités développent leurs coopérations Nécessité de franchir une nouvelle étape vers l'invention d'un système de gouvernance plus intégré à l'échelle métropolitaine Dans l'immédiat, il faut utiliser au maximum les outils existants : DTA, Schéma régional des transports, Interscot, travaux de la RUL Le CDD se réjouit de l'existence de la démarche Interscot : il faut la conduire avec volontarisme, construire ensemble une véritable pensée commune (chapitre commun : un pas dans ce sens). Nécessité que la RUL renforce sa capacité de pilotage de cette dynamique et offre un lieu de rencontre pour la société civile.</p>
<p>Les trois choix fondateurs</p> <p>Le CDD ne remet pas en cause les 3 choix fondateurs mais se préoccupe des modalités de traduction/mise en œuvre non explicitées La compétition posée comme un postulat de départ ne va pas de soi pour une partie des membres. Clarifier les conditions de cette compétition.</p>
<p>Le concept du développement</p> <p>L'innovation doit jouer un rôle moteur dans le processus de développement Le PADD présente une approche trop restrictive du développement (économie et démographie) : il faut prendre en compte d'autres activités (culture, loisirs, tourisme...) Le PADD devrait exprimer davantage la place des forces et populations locales dans le développement de l'agglomération, mieux conjuguer les dimensions endogène et exogène du développement. Même si pas dans compétence SCOT : Importance de l'excellence universitaire, de la qualité des ressources humaines locales et des services aux entreprises pour l'avenir de la métropole.</p>

L'environnement

Le document ne fait pas suffisamment ressortir l'urgence de certaines problématiques environnementales ou sociales

L'environnement peu mis en avant comme facteur de développement et enjeu de solidarité/santé publique.

La solidarité

Le PADD doit mettre l'accent sur le logement social. Appel à une politique sociale de l'habitat (exigence de mixité dans les politiques d'urbanisme et les politiques foncières).

Le PDD doit adopter une vision élargie et transversale de la solidarité : faire la place aux politiques éducatives, culturelles, d'espaces publics, d'emploi.

Transversalité nécessaire

Le CDD en appelle à une plus grande transversalité entre les 3 choix fondateurs, par une réelle prise en compte de l'enjeu du DD.

Les questions du logement et de l'emploi doivent être pris en compte de manière transversale (croiser questions de développement, solidarité, environnement, déplacements domicile – travail...).

Le PADD devrait mettre en valeur les moyens à disposition des pouvoirs publics pour anticiper les besoins en foncier.

L'architecture du projet***La multipolarité***

Le choix d'une organisation multipolaire est perçu comme une orientation très forte et très significative par le CDD.

Le CDD demande qu'une fois le PADD adopté, tous les grands projets que développe l'agglomération soient examinés sur leur capacité à contribuer au renforcement de la multipolarité visée : il insiste ainsi sur la notion de suivi de la mise en œuvre du SCOT

Le CDD s'interroge sur la distance qui existe entre l'image projetée et la réalité atteignable en matière de multipolarité : la réduction de cette distance demande une forte détermination (particulièrement en termes de politique foncière) qui n'apparaît pas dans le document.

La contribution insiste sur la nécessité de travailler avec les CDD des territoires voisins car la multipolarité doit se penser à une échelle plus large que celle du SCOT.

Les équipements publics et pôles : composition, nature, rapport entre les pôles

Équipements multiples doivent être répartis sur les différents pôles.

- Pas de consensus au niveau de l'implantation des **équipements uniques** : concentration au centre/répartition sur différents pôles (permettrait de donner une identité propre à chaque pôle/risquerait de provoquer une augmentation des déplacements)?

- **Leviers indispensables** pour influencer la localisation des activités économiques : pas assez traités dans le texte (ex: croisement répartition d'équipements/bassins d'emploi. Problème : répartition des équipements très stable/répartition des emplois très instable).

- Réflexion sur les **localisations des "pôles de compétitivité"**.

- Intérêt de la multipolarité : dans la préservation des espaces. Intérêt du réseau vert, des espaces naturels et agricoles. **Quelles garanties de pérennité** des espaces naturels et agricoles?

L'organisation multipolaire induit des responsabilités partagées entre centre et périphérie : importance d'une **gouvernance adaptée** (VS caractère trop lyonnocentré du doc).

Les systèmes de transport : de personnes et de marchandises

Thématique à développer davantage. Souligne l'impact du développement du fret ferroviaire sur le territoire, en terme de réserve foncière, d'infrastructures et de risques. La contribution fait référence aux travaux du CDD1 sur ce thème.

ANNEXE 6 : PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTEES A LA SYNTHÈSE DU PADD SUITE A SA MISE EN DEBAT.

Introduction
<i>Un projet qui s'inscrit dans une histoire mais qui marque une inflexion</i>
<i>L'ambition d'une grande métropole européenne</i> Du « choix » au « défi » : une conception moins engagée de la compétition.
<i>La maison commune métropolitaine</i>
<i>Un SCOT conçu pour être mis en œuvre</i>
Trois choix fondateurs
<i>Le choix du développement</i> <i>Développer l'attractivité économique</i> - Baisse du degré d'exigence en matière de relation entre développement d'espaces économiques et politique de diversification des moyens de transport : changement de « conditionner la création de nouvelles zones à une desserte bimodale (route et fleuve/fer) » à « localiser les nouvelles zones dans les sites pouvant être desservis par deux ou trois modes de transport ». - Ajout de l'objectif « Anticiper et maîtriser le développement commercial »
<i>Développer l'attractivité résidentielle</i> <i>Le choix de faire de l'environnement un facteur de développement</i> - L'environnement passe de « moteur » à « facteur de développement ». - Indication moins engageante en matière de péage urbain : parmi les solutions de baisse de la circulation automobile, le « péage urbain » d'abord envisagé devient la « mise à l'étude d'un péage urbain ».
<i>Le choix de la solidarité</i>
L'architecture du projet Modification de la carte illustrant l'organisation multipolaire : centre est élargi à Décines et Meyzieu, ajout de polarités périphériques aux bassins de vie à renforcer (Villars-les-Dombes, Meximieux, Vallée du Giers) ou à structurer (l'Ozon, l'est lyonnais).
<i>Structurer une offre de transport autour d'un réseau express métropolitain</i> Modification de la carte dans le sens d'un renforcement du réseau RER : ajout de liaisons N/S à l'est de l'agglomération.
<i>Les échelles vécues : nouveau cadre de référence</i>
<i>Un réseau maillé d'espaces naturels et agricoles</i> - La notion de « réseau maillé des espaces naturels et agricoles » remplace celle de « couronne verte ». - Modification de la carte du réseau vert dans le sens d'un renforcement de la trame verte et de sa continuité : disparition de la notion de « liaison verte », multiplication des « principes de contiguïté » matérialisés par une flèche verte en remplacement, et ajout des pôles urbains par rapport à la carte précédente.
<i>Une politique globale pour les fleuves</i>
La géographie du projet Sans objet : cette section-là n'a pas été soumise au CDD.

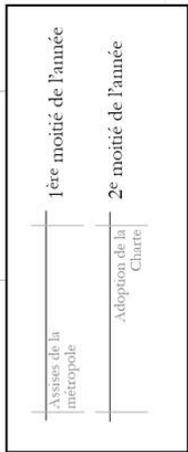
ANNEXE 7 : IMPACT DU DEBAT PUBLIC SUR LA VISION METROPOLITAINE

<p>Avant-propos</p> <p>- Le nouveau texte présente les missions de la Vision métropolitaine en insistant notamment sur l'aire métropolitaine comme « espace stratégique en termes d'aménagement, de taille critique, de force de frappe économique » ; sur le fait que la VM intègre les orientations des autres démarches stratégiques en cours (SCOT, A21, PLH, GLEE) afin d' « assurer leur cohérence ».</p> <p>- Gérard Collomb n'est plus signataire de l'avant-propos.</p>
<p>L'ambition</p> <p>Intégration de critères de compétitivité non économistes.</p>
<p>La métropole lyonnaise dans un monde en mutation</p> <p>Vers quels lendemains allons-nous?</p> <p>Pour répondre à ces défis, la métropole lyonnaise s'appuie sur son identité et ses atouts</p>
<p>Une métropole compétitive et responsable, creuset d'une nouvelle urbanité</p> <p>Etre une métropole innovante et créative de référence</p> <p>Valorisation du rôle de l'Université et de l'enseignement supérieur dans la dynamique métropolitaine.</p> <p>Culture présentée comme facteur d'innovation, nécessaire à l'évolution du tissu industriel.</p> <p>Introduction des notions d' « industries créatives » et de « métropole du savoir ».</p>
<p>Etre une métropole internationale rayonnante</p> <p>Etre une métropole accueillante et solidaire</p> <p>Nécessité de diversifier l'offre de logement.</p> <p>Insistance sur le phénomène de crise du logement.</p> <p>Développement de l'offre d'emploi.</p> <p>Suppression de la mention à la multipolarité.</p>
<p>Etre une métropole qui fait de l'environnement un moteur</p> <p>Promouvoir un pôle d'excellence en environnement.</p> <p>Développer un urbanisme durable.</p>
<p>Etre une métropole d'urbanité</p> <p>Introduction de la mention à la multipolarité.</p> <p>Introduction des notions de « métropole multiple », « métropole métissée » et « métropole culturelle ».</p> <p>Besoin de construire un sentiment d'appartenance métropolitain.</p>
<p>Aller plus loin dans l'organisation des alliances institutionnelles au sein de la métropole</p> <p>Pas de modification. Le document final ne tranche pas parmi les trois scénarii de gouvernance métropolitaine proposés, à savoir « la démocratie partenariale », le « sénat - syndicat » et le « parlement métropolitain ».</p> <p>Le CDD s'est prononcé majoritairement en faveur du premier scénario.</p>
<p>Trois voies de différenciation pour la métropole lyonnaise</p> <p>Santé : l'innovation au service de la vie</p> <p>Gastronomie : la convivialité comme art de vivre</p> <p>Fleuve : l'artère centrale de la métropole</p>
<p>Mode /design</p> <p>Exclu des voies de différenciation.</p>

ANNEXE 8 : TABLEAU CHRONOLOGIQUE

Chronologie de l'étude de cas lyonnaise

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
LOIS		(déc) Loi SRU : réforme de planification (passage du schéma directeur au SCOT)		Loi démocratie de proximité					
ÉVÉNEMENTS		Début du mandat de G. Collomb	1 ^{ère} révision PLH			Adoption PLU Révision PDU		2 ^e révision PLH	
MILLENAIRE 3 - CDD	(sept) Assises de la métropole	(fév) Entrée en fonction du CDD 1		Mise en place de la Mission concertation		(déc) Dernière réunion du CDD		(juil) Entrée en fonction du CDD2	
	(déc) Adoption du projet d'agglomération : Millénaire 3			(mai) Adoption de la Charte de participation		Phase de refondation			
					SCOT Lancement de l'élaboration du SCOT	Élaboration du rapport de présentation	Élaboration du PADD	Approbation du PADD	
POLITIQUES ET PLANNIFICATION		Agenda 21 (nov) Agenda 21 : inscription plan de mandat		Mise en place de la Mission Agenda 21		(mai) Adoption de l'Agenda 21 : plan de 86 actions	Séminaires / Ateliers thématiques	Saisie du CDD2 sur le PADD	Élaboration du DOG
						(oct) 150 propositions d'actions du CDD1		Saisie du CDD2 sur le PADD	Saisie du CDD2: sur les indicateurs de DD et sur bilan / actualisation de l'Agenda 21
								(juin) Bilan de l'état d'avancement de l'Agenda 21	(nov) Adoption de l'actualisation de l'Agenda 21
								Saisie du CDD sur la vision métropolitaine	Saisie du CDD sur la vision métropolitaine
								Vision métropolitaine (fév) Lancement de l'élaboration de la vision métropolitaine	Adoption de la vision métropolitaine
								(juil) Lancement des groupes de travail	
								(sept) Lancement des conférences	
								Débats prospectifs	
AUTRES DÉMARCHES DE CONCERTATION				Le SDE devient GLEE					
				Création de la CCSPL					
				Création de l'Atelier RU					



BIBLIOGRAPHIE

- Agence d'urbanisme, SEPAL (1989), Révision du SDAL, Présentation du projet
- Agence d'urbanisme, SEPAL (2005), Paroles d'acteurs, ateliers et interviews
- Agence d'urbanisme, Grand Lyon (2005), Bilan de la concertation sur le PLU
- Agence d'urbanisme, SEPAL (2005), Dossier pré diagnostic, mai 2005.
- Agence d'urbanisme de Lyon (2006), Lettre de l'Interscot
- Agence d'urbanisme, SEPAL (2007), Rapport de présentation du SCOT, 2007
- AMZERT Malika (2001), « Les Comités d'Intérêt Locaux de l'agglomération lyonnaise, grandeur et incertitudes d'une forme associative », *Annales de la recherche urbaine*, n°89
- BARDET François et Bernard JOUVE (1999), « Entreprise politique et territoire à Lyon », *Sociologie du travail*, n°41.
- BOINO Paul (2007), « Lyon, le territoire comme facteur de métropolisation », dans MOTTE A., *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Economica
- CHABANEL Boris (2003), « Prospective et développement, le Grand Lyon face à son Millénaire 3 », mémoire de DEA Villes et sociétés (IUL).
- Conseil de développement du Grand Lyon (2004), « Construire l'Agenda 21 du Grand Lyon, propositions du Conseil de développement et des citoyens du Grand Lyon »
- Conseil de développement du Grand Lyon (février 2007), Contribution au PADD du SCOT de l'agglomération lyonnaise
- Conseil de développement du Grand Lyon (juin 2007), Contribution à la Vision métropolitaine
- FOURNIAU J-M. (2001), « L'expérience du débat public institutionnalisé : vers une procédure démocratique de décision en matière d'aménagement ? », *Annales des Mines*.
- GHAMROUN Samer, B. Jung, I. Manz (2007), « Etat des lieux de la démocratie participative dans les Communautés urbaines », projet collectif 2006-2007, Master Stratégies territoriales et urbaines de l'IEP Paris. Rapport commandité par l'ACUF.
- Grand Lyon (2001), Discours d'installation du Conseil de développement n°1, réunion plénière du 05/02/01.
- Grand Lyon (2003), Charte de la participation

- Grand Lyon (2005), Agenda 21
- Grand Lyon (2005), Lettre d'information n°1 sur Lyon 2020
- Grand Lyon (2006), Discours d'installation du CDD n°2, réunion plénière du 03/07/06.
- Grand Lyon (2006), Conseil communautaire du 1er mars 2006, délibération de refondation du Conseil de développement
- Grand Lyon (2007), Vision métropolitaine
- Grand Lyon (2007), « Quel avenir pour la métropole lyonnaise? Paroles de jeunes », Rapport du Forum Jeunes
- Grand Lyon (2007), Forum inter conseils de développement, verbatim
- Grand Lyon (2007), Charte de coopération des conseils de développement
- Grand Lyon (2008), Rapport annuel du Conseil de développement, 2006-2007
- HERMET Guy, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum et Philippe Braud (2001), *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Editions Armand Colin
- JOUVE Bernard (2001), *Prospective territoriale et gouvernance urbaine : quelles convergences à Lyon?*, 5e colloque de l'observatoire international de Prospective Régionale, Lille, décembre
- LE GALES Patrick (1995), « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, volume 45
- MATHIEU Carole (2007), *Quand la société urbaine s'institutionnalise ». Légitimation et institutionnalisation des instances participatives. L'exemple du Conseil de développement du Grand Lyon*, sous la direction de Renaud Payre, Université Lumière Lyon 2, Faculté de droit et de science politique, mémoire de stage de Master 1.
- MOTTE Alain (2006), *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005)*, collection Recherches du Plan urbanisme construction architecture (PUCA)
- MOTTE Alain (dir.) (2007), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Editions Economica
- PRUD'HOMME et DAVEZIES (1989), *L'élaboration du SDAU de la région lyonnaise*, publication de l'Observatoire de l'économie et des institutions locales (OEIL) de l'institut d'urbanisme de Paris

SCHERRER Franck (à paraître, 2008), « Planification métropolitaine et débat public urbain en France : une rencontre difficile dans l'empilement des procédures », in Mario GAUTHIER, Michel GARIÉPY et Marie-Odile TRÉPANIER, *Renouveler les pratiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

SPEIRS Caroline, *Le concept de développement durable : l'exemple des villes françaises*, éditions l'Harmattan, 2003

TETRA (1988), *Observation des démarches de planification territoriale, le cas du SDAU de Lyon*, Ministère de l'équipement et du logement

Lois

Commentaire de l'article 4 de la Loi SRU, annexe à la circulaire n°2001-3 du 18/01/01

Loi sur l'orientation de l'aménagement et du développement durable du territoire (LOADDT), 1999

Loi solidarité et renouvellement urbain (SRU), 2000

ANNEXE C

DEVELOPPEMENT DURABLE, DEBAT PUBLIC ET PLAN D'URBANISME A MONTREAL

TABLE DES MATIERES

1.	CONTEXTE MONTREALAIS : FUSIONS, DEFUSIONS ET SOMMET DE MONTREAL	236
1.1.	Évolution du cadre du débat public	236
1.2.	Réorganisation municipale	237
2.	ÉLABORATION DU PLAN D'URBANISME	240
2.1.	Présentation du Plan, de sa structure et des thèmes qu'il aborde	240
2.2.	Premières étapes : Sommet, concertation, concours	242
2.3.	Consultations sur le document complémentaire et la version préliminaire	243
2.3.1.	Structure d'adoption du plan	243
2.3.2.	Dispositif de consultation	244
2.3.3.	Articulation à la décision	245
2.3.4.	Types de participants au débat	245
2.3.5.	Particularités du Plan d'urbanisme	246
2.4.	Effet des consultations sur le document complémentaire et la version préliminaire du plan.	247
2.4.1.	Principaux thèmes des recommandations et dimensions substantielles du développement durable dans le discours des participants et enjeux orphelins ..	247
2.4.2.	Développement durable	249
2.4.3.	Demandes de cohérence, mise en œuvre et suivi	250
2.4.4.	Recommandations à d'autres échelles	251
2.5.	Portées des recommandations	252
3.	PLAN D'URBANISME, MISE EN ŒUVRE ET ARTICULATION DES ÉCHELLES	256
3.1.	Structure reliant le Plan aux règlements d'urbanisme	256
3.2.	Adoption des chapitres d'arrondissement	256
3.2.1.	Situation actuelle	256
3.2.2.	Aperçu des consultations sur l'adoption des chapitres d'arrondissement	257
3.2.3.	Démarches du chapitre d'arrondissement	258
3.3.	Adoption des règlements de concordance	259
3.4.	Modifications du Plan d'urbanisme, des règlements et du rôle de l'OCPM	260
3.5.	Étude publique du bilan	262
3.6.	Charte montréalaise et ombudsman	264
3.7.	La Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels et la mise en œuvre du Plan d'urbanisme	265
3.7.1.	Présentation de la Politique	265

3.7.2. Consultation sur la Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels.....	265
3.7.3. Effets du débat	266
3.8. Plan de transport et mise en œuvre du Plan d’urbanisme	267
3.9. Plan stratégique de développement durable et mise en œuvre du Plan d’urbanisme.....	268
3.9.1. Actions et partenaires.....	268
3.9.2. Élaboration.....	269
3.9.3. Enjeux du débat.....	270
CONCLUSION.....	272
BIBLIOGRAPHIE.....	273
Annexe 1	276
Annexe 2	277
Annexe 3	278
Annexe 4	279
Annexe 5	280

LISTES DES TABLEAUX

Tableau 12 : Le nouveau Plan d’urbanisme de Montréal : synthèse du parti d’aménagement, des orientations et des objectifs.....	241
Tableau 13 : Fréquence des thèmes abordés en consultation publique sur le total des recommandations et des mémoires	248

1. CONTEXTE MONTREALAIS : FUSIONS, DEFUSIONS ET SOMMET DE MONTREAL

En 2002, Gérald Tremblay devient maire de la nouvelle ville de Montréal, succédant à Pierre Bourque qui dirigeait la mairie depuis 1994. En 2005, Gérald Tremblay est réélu pour un second mandat de quatre ans (2006-2010)¹⁶⁸.

Cette recherche, amorcée pendant le second mandat de Gérald Tremblay, s'attache au Plan d'urbanisme et à une série de politiques connexes qui ont été mises en place par son administration. Ces plans et politiques, qui se sont multipliés avec l'administration Tremblay, tranchent avec le style de l'administration précédente. Ils ont aussi été l'occasion d'importants débats publics.

Les plans et les politiques, ainsi que le débat public qui a pu les entourer sous l'administration Tremblay doivent être replacés dans une dynamique institutionnelle au travers de laquelle se distinguent deux phénomènes : l'institutionnalisation précaire d'un cadre du débat public et, plus récemment, la réorganisation municipale.

1.1. ÉVOLUTION DU CADRE DU DEBAT PUBLIC

La mise en place d'un cadre du débat public à Montréal résulte à la fois de la crise de la planification rationnelle et d'une demande sociale venant des mouvements sociaux et communautaires. Hamel (2006) y voit la continuité du projet de la Révolution tranquille qui visait la démocratisation et la modernisation de l'administration publique.

Les trois maires se succédant entre 1960 et 2000 ont chacun donné le ton de l'évolution du cadre du débat (Gariépy, 2002 ; Hamel, 2006 ; Gauthier, à paraître). Sous Jean Drapeau, c'est une dynamique d'affrontement entre la société civile et le pouvoir public qui prévaut, tandis que la ville se transforme sous le coup de grands chantiers d'infrastructures et de rénovations urbaines. Jean Drapeau conserve le pouvoir de 1960 à 1986, puis une consultation sur le réaménagement du port de Montréal en 1985 annonce les nouvelles manières de faire qu'apportera Jean Doré lors de ses deux mandats entre 1986 et 1994.

La victoire du Rassemblement des citoyens de Montréal (RCM) de Jean Doré a marqué un tournant important dans l'évolution du cadre du débat public. En s'appuyant sur une base issue des mouvements sociaux, Jean Doré a mis en place une politique-cadre de consultation publique en début de mandat, a lancé des consultations en vue d'élaborer un premier Plan d'urbanisme et a mis en place des instances de consultation : les commissions permanentes du conseil, les comités-conseils d'arrondissement et le Bureau de consultation de Montréal (BCM, en 1988).

La fonction du BCM était de tenir des audiences publiques sur des sujets désignés par l'administration. Ses règles étaient largement inspirées de celles du Bureau

¹⁶⁸ Se référer à la « Chronologie de l'étude de cas montréalaise » présentée en annexe pour situer l'ensemble des événements importants.

d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). Créé dix ans plus tôt par la révision de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, celui-ci tient essentiellement des audiences sur de grands projets sur la base d'évaluation environnementale, en plus de procéder à des enquêtes publiques et des exercices de médiation. Selon Gauthier et Simard (2007, p.88), « l'expérience du BAPE, ainsi que son institutionnalisation ont eu comme conséquence de rendre la consultation « normale » et « nécessaire » lorsqu'il est question de grands projets ». Au surplus, le BAPE et certains de ses promoteurs ont fixé les règles de l'art en matière de participation. On associe généralement au BAPE une bonne diffusion de l'information, des séances d'information et de question distinctes des séances de dépôt de mémoire, ainsi que des commissaires neutres, liés par un code de déontologie et chargés de recueillir et d'approfondir les discussions, et de formuler des recommandations dans un rapport non décisionnel.

Ce modèle est devenu une référence, tellement qu'« il apparaît difficile, voire même impossible, de créer un organisme de participation qui s'éloigne du modèle du BAPE » (Gauthier et Simard, 2007, p.90). De fait, le BCM a repris les règles de fonctionnement mentionnées plus haut. L'évolution du cadre du débat aurait pu tendre vers l'amélioration de ces procédures, cependant, un changement d'équipe à la mairie de Montréal en a décidé autrement. Pierre Bourque est entré à la mairie le 1^{er} janvier 1995 après une campagne électorale où, notamment, l'administration Doré avait été accusée de consulter plutôt que d'agir (Hamel, 2006). Le nouveau maire se présente alors comme un homme d'action : il ne tarde pas à en faire la preuve en abolissant le BCM en 1995 et en assignant ses fonctions à une commission composée d'élus. Son attitude complaisante avec les développeurs lui fait mettre de côté plusieurs fois le cadre de planification élaboré par l'administration précédente. Ces nouvelles pratiques suscitent le mécontentement. Ainsi, en juin 2000, Pierre Bourque se résout à instituer une commission consultative sur la future politique de consultation publique à la tête de laquelle il nomme un ancien ministre, Gérald Tremblay, qui entre ainsi en politique municipale et se fera élire un an plus tard. Les critiques émises devant cette commission ramènent sur la table la nécessité d'une procédure claire et transparente. Les recommandations de la Commission Tremblay sont allées dans le sens d'un retour au cadre institué plus de dix ans plus tôt par le RCM et la mise sur pied d'un office et d'une Politique de consultation publique.

L'année suivante, Gérald Tremblay prend la tête d'une coalition appelée l'Union des citoyens de l'île de Montréal (UCIM) comprenant d'anciens membres du RCM. Leur victoire aux élections a marqué un retour aux pratiques du RCM : révision du Plan d'urbanisme et instauration d'un organisme externe chargé de mener des consultations selon des procédures inspirées du BAPE. Par ailleurs, ce tournant allait aussi coïncider avec le vaste chantier de la réorganisation municipale.

1.2. REORGANISATION MUNICIPALE

Quand Gérald Tremblay s'est installé à la mairie le 1^{er} janvier 2002, c'est une nouvelle Ville de Montréal qu'il s'apprête à administrer. L'adoption du projet de Loi 170 par le gouvernement provincial avait regroupé l'ensemble des municipalités de l'île de Montréal. Montréal et ses banlieues de l'Ouest et de l'Est de l'île ne

constituait plus qu'une seule ville. Toutefois, la ville était maintenant découpée en 27 arrondissements.

Les fusions, ainsi baptisées à l'époque, ont été par la bande l'occasion de changements importants au cadre de la planification et du débat public en urbanisme. Ainsi, la Ville de Montréal s'est retrouvée, dès lors, à tirer ses pouvoirs en matière d'urbanisme de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*¹⁶⁹ (LAU), une loi qui déterminait les pouvoirs des municipalités moyennes et des banlieues, mais dont avaient toujours été exclues les villes de Montréal et de Québec (Trépanier et Alain, à paraître).

La réorganisation municipale a aussi été l'occasion de donner suite à une des recommandations du rapport Tremblay. La Charte de la Ville de Montréal¹⁷⁰ exige la mise sur pied d'une instance indépendante de consultation à laquelle seraient assujetties les modifications au Plan d'urbanisme. Cette instance se nomme l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM). En même temps, elle exige la révision du Plan d'urbanisme.

La création de la nouvelle ville appelait aussi la tenue d'un vaste exercice de concertation. L'administration Tremblay a mis rapidement sur pied un tel exercice, baptisé le Sommet de Montréal. L'exercice commence quelques mois après son entrée à la mairie avec la tenue de sommets sectoriels et de sommets d'arrondissements qui culminent en juin 2002 avec un événement de trois jours, où des priorités sont établies par consensus entre des partenaires conviés par la Ville. Pour l'administration municipale, cet événement constitue « l'acte de fondation » de la nouvelle Ville de Montréal (Ville de Montréal, 2002). Les plans et politiques qui ont suivi sont presque tous associés à un consensus du Sommet de Montréal.

Or, au milieu de toutes ces transformations rapides, survient, en 2003, un changement de gouvernement au niveau provincial. Le Parti Libéral du Québec succède alors au Parti Québécois ayant fait campagne en tablant sur la frustration des banlieues fusionnées. Beaucoup de celles-ci avaient durement résisté à la réorganisation puisqu'elles remettaient en cause soit une situation fiscale avantageuse, soit la définition d'un territoire d'appartenance communautaire, et ce, particulièrement par les municipalités anglophones de l'Ouest de l'île. Pour faire suite à son engagement électoral, le nouveau gouvernement provincial a permis aux résidents des anciennes municipalités fusionnées de tenir un référendum sur les défusions au début de l'année 2004. Une menace d'explosion de son territoire récemment constitué planait sur la nouvelle Ville de Montréal.

À la fin de l'année 2003, la Ville de Montréal a demandé la modification de sa Charte de manière à donner plus de pouvoirs aux arrondissements. L'administration Tremblay espérait séduire les anciennes municipalités de banlieue en mettant rapidement en place un nouveau modèle décentralisé de gestion. Dès les premières années de la réorganisation, les arrondissements avaient hérité de la réglementation d'urbanisme. Les modifications apportées à la Charte en 2003 ont confié presque toutes les responsabilités en matière d'urbanisme aux arrondissements : dès lors, ceux-ci « élaborent les chapitres d'arrondissement du Plan d'urbanisme, ont le

¹⁶⁹ L.R.Q., c. A-19.1

¹⁷⁰ L.R.Q., c. C-11.4

pouvoir d' « initier les modifications au plan », et ont la responsabilité pleine et entière d'adopter les règlements d'urbanisme sous réserve de respecter les exigences du document complémentaire au Plan d'urbanisme (Charte, art 88) » (Trépanier et Alain, à paraître). Les professionnels de l'urbanisme ont été redirigés vers les arrondissements. À terme, le service d'urbanisme central de la Ville de Montréal a été aboli.

En même temps, cette modification à la Charte a enlevé à l'OCPM l'assujettissement automatique de toutes les modifications au Plan d'urbanisme. Les arrondissements peuvent encore demander à la Ville de mandater l'OCPM sur une question de leur compétence, mais ils ne sont contraints à aucune autre forme de consultation que les normes minimales dictées par la LAU. Celles-ci n'impliquent pas de diffusion préalable de l'information ni l'intervention d'une tierce partie dans la réception des opinions et l'émission de recommandations. De plus, les consultations exigées par la LAU se tiennent souvent en même temps que les assemblées du conseil et sous la présidence d'un élu.

La Ville a encore la possibilité de retirer des projets de l'encadrement des arrondissements et de les soumettre à l'OCPM. Les élus locaux, en revanche, préfèrent conserver la responsabilité des projets et les traiter par des procédures plus simples et rapides. Pour la société civile, la décentralisation mise en œuvre dans le contexte des défusions n'est pas nécessairement synonyme de démocratisation. D'une part, la réduction du rôle de l'OCPM introduit le risque de mener des débats importants dans un cadre qui n'est plus aussi neutre, ouvert et transparent. D'autre part, le milieu associatif s'était structuré entre une administration centralisée et le quartier comme territoire d'intervention. L'arrondissement n'est pas, dans bien des cas, un palier avec lesquels les associations ont l'habitude de travailler (Trépanier et Alain, à paraître).

La décentralisation décidée en 2003 a donc eu un effet important sur les pratiques de planification et le cadre du débat public en urbanisme. Ceci n'a pas empêché, par ailleurs, 14 municipalités de retrouver leur indépendance après le référendum de 2004. Le paysage institutionnel s'est encore complexifié quand les défusions ont été officialisées en 2006, car le gouvernement provincial a créé, du coup, un conseil d'agglomération regroupant, sous la présidence du maire de Montréal, toutes les villes et municipalités de l'île. Certains plans et politiques dépendent du conseil d'agglomération et d'autres du conseil de ville. La réorganisation municipale qui devait améliorer l'efficacité de l'administration a abouti, quatre ans plus tard, à une surprenante multiplication des paliers de décision.

2. ÉLABORATION DU PLAN D'URBANISME

Le Plan d'urbanisme constitue le document municipal de référence en matière d'aménagement et de développement du territoire de la Ville de Montréal, c'est-à-dire de l'île de Montréal après les fusions de 2001. Pour le maire de Montréal, Gérald Tremblay, « le Plan d'urbanisme sera l'aboutissement d'un effort important de concertation auprès des acteurs du milieu, des élus et plus largement des Montréalaises et Montréalais [...] Il a pour but d'assurer que l'aménagement de Montréal sera fondé sur le développement durable » (Plan d'urbanisme - version préliminaire, discours du maire (Ville de Montréal, 2004b)). Il s'inscrit dans la démarche de planification et de concertation amorcée au Sommet de Montréal de 2002. Il est à noter que tant que les villes défusionnées n'ont pas adopté leur propre Plan d'urbanisme, leur portion du Plan d'urbanisme montréalais ainsi que le document complémentaire s'appliquent.

Au moment de la création de la nouvelle Ville de Montréal le 1^{er} janvier 2002, les plans des anciennes municipalités – parfois très anciens — tenaient lieu de plan d'urbanisme. Or, la loi qui a créé la nouvelle Ville de Montréal lui donnait trois ans pour se doter d'un nouveau Plan d'urbanisme (OCPM, 2004).

Le Plan d'urbanisme s'applique à la nouvelle Ville de Montréal d'avant les défusions survenues après les référendums du 20 juin 2004. La reconstitution des villes défusionnées a pris effet le 1^{er} janvier 2006 ; la loi ne dit rien sur ce qui doit alors advenir du Plan d'urbanisme (OCPM, 2004).

2.1. PRESENTATION DU PLAN, DE SA STRUCTURE ET DES THEMES QU'IL ABORDE

Le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal est un document des plus volumineux qui contient environ 275 pages en plus des chapitres d'arrondissement. Celui-ci ne contraint pas directement les choix d'aménagement des acteurs publics et privés. Il est contraignant dans la mesure où les règlements d'urbanisme doivent s'y conformer. Pour le reste, il s'agit d'un document de vision où sont présentées et rassemblées les intentions d'aménagement de l'administration municipale.

Le Plan d'urbanisme est découpé en cinq grandes sections : le parti d'aménagement, les orientations, la mise en œuvre, la planification détaillée, le document complémentaire et les chapitres d'arrondissement.

Tableau 12 : Le nouveau Plan d'urbanisme de Montréal : synthèse du parti d'aménagement, des orientations et des objectifs

Le Parti d'aménagement
Le Plan souscrit aux principes du développement durable
Les orientations et les objectifs d'aménagement
1. Des milieux de vie de qualité, diversifiés et complets
Améliorer la qualité des milieux de vie existants Favoriser la construction de 60 000 à 75 000 logements entre 2004 et 2014
2. Des réseaux de transports structurants, efficaces et bien intégrés au tissu urbain
Consolider et mettre en valeur le territoire en relation avec les réseaux de transports existants et projetés Confirmer le rôle stratégique du transport des marchandises par la consolidation des infrastructures existantes
3. Un centre prestigieux, convivial et habité
Accroître sa vocation métropolitaine, nationale et internationale Accroître son dynamisme résidentiel Renforcer sa cohérence et son caractère d'ensemble
4. Des secteurs d'emplois dynamiques, accessibles et diversifiés
Consolider les secteurs d'emplois en favorisant l'accueil d'entreprises dynamiques et en améliorant les liens de transport Diversifier et renforcer les activités dans la couronne du Centre afin de soutenir une utilisation plus intensive des infrastructures existantes Favoriser l'aménagement de secteurs d'emplois institutionnels bien intégrés dans la ville
5. Un paysage urbain et une architecture de qualité
Mettre en valeur le Mont Royal, le caractère insulaire et les autres éléments identitaires du paysage urbain Favoriser une architecture de qualité et consolider le cadre bâti en harmonie avec le caractère de chaque lieu Valoriser l'espace public par un aménagement cohérent de la rue et des autres lieux publics Assurer une contribution positive des grandes infrastructures de transport à l'amélioration du paysage urbain
6. Un patrimoine bâti, archéologique et naturel valorisé
Assurer la conservation et la mise en valeur du patrimoine bâti et archéologique Préserver et mettre en valeur le patrimoine naturel
7. Un environnement sain
Réduire les émissions de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre Assurer une gestion efficace des infrastructures des eaux Favoriser la réhabilitation des sites contaminés Atténuer les nuisances générées par les activités urbaines sur le milieu environnant Assurer un aménagement adéquat dans les secteurs de contraintes

C'est dans le parti d'aménagement que le Plan annonce qu'il souscrit au principe de développement durable. Il y est illustré une réflexion prenant parti pour le transport

collectif, la compacité, la qualité des milieux de vie, le dynamisme économique, ainsi que le patrimoine naturel et bâti.

Les sept orientations reprennent ces thèmes un peu différemment. Elles sont ensuite détaillées en objectifs, puis en actions, puis en moyens de mise en œuvre. Les moyens de mise en œuvre n'interpellent que la Ville, la plupart du temps, et parfois le palier provincial pour le financement ou la réalisation d'infrastructures. Les moyens de mise en œuvre sont de divers types : réalisation d'une infrastructure, évocation d'un plan, d'un programme, d'un règlement. En marge du texte, le Plan présente aussi les autres plans, programmes et politiques qui peuvent contribuer à la mise en œuvre. Les règles guidant les usages et les densités sont présentées dans la troisième section.

La section intitulée « Planification détaillée » identifie 24 sites qui devront faire l'objet d'un exercice plus approfondi de planification, « selon une approche intégrée adaptée à la spécificité de chaque cas » et au travers d'une démarche qui mettra sur « la participation des citoyens et sur celle de l'ensemble des intervenants concernés » (Ville de Montréal, 2004d, p.213).

Les quatre sections que nous venons de présenter peuvent interpeller la Ville et/ou les arrondissements dans la mise en œuvre. Toutefois, même si les arrondissements ont pu contribuer à leur définition, ce n'est que la Ville qui s'engage dans ces quatre sections. Or, les règlements d'urbanisme relèvent des arrondissements et non de la Ville.

Au travers de la cinquième section, le document complémentaire, la Ville fixe les normes minimales auxquelles devront se conformer les arrondissements dans la définition de leur chapitre du Plan d'urbanisme et de leurs règlements. Le document complémentaire est donc le maillon essentiel forçant une certaine cohérence entre les orientations de la Ville et les décisions d'aménagement prises au niveau des arrondissements.

Les chapitres d'arrondissement constituent, enfin, la sixième section du Plan. Tous les chapitres reprennent la structure du Plan avec son parti d'aménagement et ses sept orientations sous lesquelles les arrondissements inscrivent leurs propres actions. Ils identifient aussi leurs propres secteurs de planification détaillée.

2.2. PREMIERES ETAPES : SOMMET, CONCERTATION, CONCOURS

L'élaboration du Plan d'urbanisme a été précédée d'une série d'études et de la préparation d'un dossier de référence dont le document intitulé *Montréal à l'orée du XXI^e siècle, un choix de ville* publié en juin 2002, constitue l'élément principal (Ville de Montréal, 2002b). Ce document est un travail préparatoire au Plan d'urbanisme qui en présente les enjeux, les orientations et les défis d'aménagement. Il a été préparé par une équipe de professionnels du Service du développement économique et urbain de la Ville. Il était alors considéré comme un document de travail permettant d'engager la discussion au sein de l'administration municipale et était destiné à évoluer au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

Le parti d'aménagement et les grandes orientations du Plan d'urbanisme développés dans ce document préparatoire ont été confirmés lors du Sommet de Montréal de juin 2002. Le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine a alors poursuivi l'élaboration de la proposition. Il a consulté, à cette fin, divers services de la ville et des arrondissements, ainsi qu'un comité aviseur composé de personnes venant des milieux de l'aménagement, du développement immobilier et de la consultation publique. Ainsi, 400 rencontres de concertation auraient eu lieu (Trudeau, 2005).

L'élaboration du Plan a été accompagnée par un Concours d'idées. Plus de 1400 personnes ont répondu à ce Concours d'idées du Plan d'urbanisme qui s'est tenu de novembre 2002 à juin 2003. Il s'agissait de sonder l'opinion des Montréalais sur ce qu'ils souhaitaient améliorer dans leur voisinage et dans leur ville, ainsi qu'à les sensibiliser à l'importance de l'aménagement urbain. À cette fin, la Ville a produit des milliers de cartons de questions-réponses, un site internet, des coupons-réponses publiés dans les journaux locaux (Ville de Montréal, 2003, p.2), et une affiche publicitaire (Trudeau, 2005). Selon le document de synthèse de la Ville sur ce Concours d'idées, dans certains arrondissements le taux de participation a été élevé et dans d'autres il a été faible ou tout simplement nul. Le rapport conclut que les idées et suggestions des participants ont été considérées, qu'elles ont renforcé les fondations du Plan, et elles ont montré que les Montréalais sont sensibles aux enjeux urbanistiques (Ville de Montréal, 2003, p. 30).

2.3. CONSULTATIONS SUR LE DOCUMENT COMPLEMENTAIRE ET LA VERSION PRELIMINAIRE

2.3.1. STRUCTURE D'ADOPTION DU PLAN

Les fusions municipales ont imposé une étape supplémentaire au processus d'adoption du Plan d'urbanisme : l'adoption d'un document complémentaire. Le document complémentaire adopté en 2003 avait comme objectif, après les fusions municipales créant la nouvelle Ville de Montréal, « de protéger les attributs principaux du territoire municipal qui donnent à Montréal ses qualités et son identité d'ensemble » (Ville de Montréal, 2003, p.1).

Un document complémentaire est défini dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme¹⁷¹ (LAU). Il s'agit de la partie d'un schéma d'aménagement qui sert à « préciser de quelles façons les municipalités doivent s'y prendre pour favoriser l'atteinte des objectifs visés et la réalisation des intentions exprimées dans le schéma d'aménagement et de développement » (MAMR, 2005). Concrètement, le document complémentaire fixe des normes auxquelles devront se conformer les plans produit par le palier inférieur de planification. Il s'agit d'un moyen de mise en cohérence de la planification,

Le document adopté en 2003 ne se rapportait pas, toutefois, au Plan d'urbanisme qui, lui, serait adopté un an plus tard. Dans le contexte, il s'agissait surtout d'un moyen de garantir le maintien des règlements en vigueur sur certains espaces stratégiques.

¹⁷¹ L.R.Q., c. A-19.1

Ainsi, une version préliminaire du document a été présentée en 2003, modifiée à la suite des consultations, puis adoptée. Une version préliminaire du Plan d'urbanisme, comprenant un document complémentaire, a été présentée un an plus tard, modifiée à la suite des consultations, puis adoptée. Les chapitres d'arrondissement ont été adoptés ensuite. Ceux-ci doivent être conformes au Plan d'urbanisme.¹⁷²

2.3.2. DISPOSITIF DE CONSULTATION

L'avis publié le 1^{er} mars 2004 a marqué le début du processus de consultation publique, dont les séances se sont échelonnées du 17 mai au 29 juin 2004. La consultation s'est tenue en deux temps : 10 séances d'information du 17 mai au 16 juin 2004, suivies de quatre journées d'audition et de dépôt de mémoires les 21, 22, 23 et 29 juin 2004.

L'équipe de professionnels qui a élaboré le Plan d'urbanisme a aussi présenté en assemblées publiques le projet et répondu aux questions des citoyens et aux demandes relayées par la commission. De leur côté, les analystes et le personnel de l'OCPM ont secondé la commission du début à la fin (OCPM, 2004).

La Ville de Montréal a invité les citoyens à participer à la consultation sur le Plan d'urbanisme par avis publics (parus le 1^{er} mai 2004 dans *The Gazette* et *La Presse*, et dans le journal *Métro* une fois par semaine durant les séances publiques), et a fait distribuer un dépliant intitulé *Montréal au premier plan, un grand projet pour la nouvelle ville* (Ville de Montréal, 2004d) dans tous les domiciles montréalais par Poste Canada. Ce dépliant de quatre pages présentait les grandes lignes de la version préliminaire du Plan d'urbanisme et incitait les citoyens à participer aux assemblées publiques.

Dispositif : l'Office de consultation publique de Montréal

Le mandat de tenir une consultation publique sur le Plan d'urbanisme fut confié à l'Office de consultation publique de Montréal. L'avis publié le 1^{er} mars 2004 a marqué le début du processus dont les séances se sont échelonnées du 17 mai au 29 juin 2004.

L'OCPM est en bonne partie la recreation de l'ancien Bureau de consultation de Montréal (BCM, 1988-1994). Quant au BCM, il s'inspirait largement du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE, relevant de l'échelon provincial). Les dispositifs inscrits dans cette filiation partagent certaines caractéristiques fondamentales : une commission indépendante du pouvoir politique et administratif, des règles de fonctionnement stables, un forum ouvert à tous et l'enchaînement d'une période d'information et d'une période de dépôt des mémoires conduisant à la rédaction d'un rapport contenant les recommandations faites aux élus à la lumière du débat. Le BAPE fonctionne toutefois avec des règles plus strictes : la règle d'assujettissement fixe un seuil à partir duquel un projet peut être soumis aux audiences et le débat peut s'appuyer sur des études d'impacts.

Le BCM a été aboli en 1994 lors de l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle administration

¹⁷² Voir en annexe, « Élaboration et adoption du Plan d'urbanisme » pour l'articulation entre les étapes et les instances de débat.

municipale. La Commission Tremblay en 2000 avait recommandé de recréer un mécanisme indépendant de consultation publique. L'article 75 de la *Charte de la Ville de Montréal* (L.R.Q., c. C-11.4) est venu officiellement créer l'Office.

À sa création, l'OCPM a reçu trois missions : proposer des règles pour toutes les formes de consultation, procéder aux consultations pour tous les projets qui nécessitaient un changement au Plan d'urbanisme et tenir des audiences sur les projets désignés par le conseil ou le comité exécutif de la Ville.

Les assemblées de l'OCPM se tiennent généralement dans des espaces institutionnels. Les commissaires sont assis à l'avant et des représentants de la Ville et du promoteur peuvent être installés de part et d'autres pour présenter le projet. L'OCPM n'interpelle pas spécifiquement les experts ou les groupes, mais les interventions des citoyens peuvent être faites au nom d'un groupe ou à titre d'expert. Tous doivent s'inscrire pour prendre la parole, s'avancer au micro et adresser leurs questions et commentaires aux commissaires. Quand le mémoire a été déposé dans les délais demandés, les commissaires l'ont généralement lu et ont préparé des questions pour mieux comprendre l'intention de l'auteur. Ils ne présentent pas de contre-arguments, mais leurs questions peuvent amener à expliciter les présupposés de l'auteur.

La documentation technique sur le projet est disponible à l'avance dans quelques lieux de la ville. Cette documentation, les mémoires déposés par les citoyens, les compléments d'information apportés par la Ville et le promoteur, ainsi que souvent une transcription des séances, sont disponibles en ligne en permanence.

L'aspect le plus inusité des consultations sur le Plan d'urbanisme, c'est la tenue en amont d'une audience sur le document complémentaire. Le débat sur le document complémentaire a pu alors servir de tribune en amont pour exprimer des préoccupations par rapport au Plan d'urbanisme.

2.3.3. ARTICULATION A LA DECISION

Le rapport de l'OCPM est maintenant rendu public et l'administration peut en tenir compte ou non. Les modifications apportées au Plan après les consultations sont identifiées par l'administration. Cependant, il est à se demander à quel point ce document est publicisé, car il n'y a pas de compte-rendu dans les médias des modifications apportées au Plan d'urbanisme. Aussi, il est difficile de limiter « la décision » à la seule adoption du Plan, car celle-ci n'est effective que dans le caractère contraignant ou mobilisateur du Plan, ce qui dépend au minimum des arrondissements, du suivi et des autres paliers de gouvernement.

2.3.4. TYPES DE PARTICIPANTS AU DEBAT

Pour établir un portrait des participants dans le débat sur le Plan d'urbanisme et les politiques connexes, nous avons construit une typologie des participants comprenant huit catégories qui est présentée plus en détails en Annexe 2. Huit groupes ont été définis : (1) les citoyens non affiliés, (2) les groupes de service, (3) les groupes pan-montréalais de la société civile, (4) les groupes militants locaux, (5) les associations

locales de résidents, (6) les milieux d'affaires, (7) les partis politiques et élus, et enfin, (8) les organismes et institutions publiques.

À partir de données sur les 16 moments de débats concernant les quatre plans et politiques initialement inscrits au programme, il a été établi un portrait global de la participation à Montréal dans les cinq dernières années¹⁷³. Avant de considérer les particularités de la participation au débat sur le Plan d'urbanisme, en voici un portrait général.

Lorsqu'on fait ressortir les noms des qui apparaissent le plus fréquemment, on constate, sans surprise, que les groupes pan-montréalais occupent le haut de la liste des intervenants les plus assidus. Parmi les 22 participants les plus assidus, 12 appartiennent à cette catégorie.

En revanche, la catégorie des groupes pan-montréalais ne se classe que 4^e, derrière les citoyens, les groupes de service et les institutions, quant au poids à l'intérieur du total des interventions. Les groupes pan-montréalais sont à l'origine de 14% des interventions contre, respectivement, 26%, 18% et 17% pour les citoyens, les groupes de service et les institutions.

En fait, il ressort du portrait de la participation un écart important séparant la poignée d'intervenants très assidus et la majorité des intervenants qui n'apparaît que peu de fois dans les espaces de consultation. De fait, 71% des interventions sont le fait de participants ayant intervenu une seule fois dans les 16 occasions considérées. Le poids des citoyens non affiliés dans la participation, comme le poids des intervenants ayant participé une seule fois, renverse le lieu commun voulant que la participation soit une affaire d'initiés et de groupes d'intérêts.

De plus, le portrait des participants nuance une certaine représentation qui fait du débat public un lieu d'affrontement entre le pouvoir public et les forces qui s'y opposent. En fait, on remarque que les institutions et organismes publics se classent non seulement 3^e quant au poids dans le total des interventions et que cinq intervenants sur les 22 plus assidus sont liés à l'administration municipale, de près ou de loin, que ce soit des partis politiques ou des organismes assumant un rôle officiel à l'intérieur de la structure municipale.

2.3.5. PARTICULARITES DU PLAN D'URBANISME

Le débat lié à l'élaboration du Plan d'urbanisme a révélé quelques particularités, qui à première vue, semblent être le résultat d'une campagne de promotion importante. D'abord, les audiences ont été très fréquentées. Près de 1000 personnes ont assisté

¹⁷³ Ces seize moments de débat sont les consultations sur le Document complémentaire du Plan d'urbanisme (2003), sur l'avant-projet de Plan d'urbanisme (2004), sur les trois bilans de mise en œuvre du Plan d'urbanisme (2005, 2006, 2007) de même que les consultations sur l'avant-projet de Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels (2004) et son bilan de mise en œuvre (2006) ; la concertation d'amont sur le Plan de transport (2004) et les quatre étapes de consultation subséquente – Diagnostic (2005), Charte du piéton (2006), avant-projet de Plan (2007, tenues lors de deux commissions séparées) – et, enfin, la liste des partenaires dans l'élaboration du Plan stratégique de développement durable (PSDD) (en 2005 et 2007) et les consultations sur ce plan (2005 et 2007).

aux audiences. 108 personnes ont posé des questions, soit une dizaine, en moyenne, à chaque soirée d'information. La commission a reçu 171 interventions lors de la période d'expression d'opinion, **dont 48 sous forme de lettres, de télécopies et de courriels, ainsi que 39 mémoires déposés sans présentation.** Ce poids de la participation en dehors de la tribune des audiences va de pair avec une forte présence des citoyens non-affiliés dans ce débat. Parmi les interventions des citoyens non-affiliés pendant la période de dépôt des mémoires, 73 sur 87 se sont faites sans présentation. L'observation des séances suggérait que les groupes occupaient l'espace du débat, mais les citoyens non-affiliés avaient répondu en grand nombre à l'invitation qu'ils avaient reçue, en utilisant d'autres canaux que les séances.

Les groupes pan-montréalais ont aussi participé de façon importante. Leurs 29 mémoires contiennent un grand nombre de recommandations, ce qui en fait les premiers dans le nombre de recommandations. Les groupes de services, qui ont aussi participé en grand nombre à la consultation sur le Plan d'urbanisme se classent en troisième.

L'intérêt du public pour le Plan d'urbanisme est indéniable, du moins au moment de son élaboration. Même le document complémentaire¹⁷⁴, malgré son caractère technique, a attiré plus de 350 citoyens et suscité le dépôt de 25 mémoires.

2.4. EFFET DES CONSULTATIONS SUR LE DOCUMENT COMPLEMENTAIRE ET LA VERSION PRELIMINAIRE DU PLAN.

2.4.1. PRINCIPAUX THEMES DES RECOMMANDATIONS ET DIMENSIONS SUBSTANTIELLES DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LE DISCOURS DES PARTICIPANTS ET ENJEUX ORPHELINS

Cette analyse du contenu du débat se base en bonne partie sur un classement thématique des recommandations émises en audience. Ce classement fait ressortir les thèmes les plus abordés et le type de participants qui les ont abordés. Cela signifie, en revanche, qu'il n'a été retenu que le dépôt des mémoires, et non la période de question, et que dans les mémoires, il a été mis de côté le contexte et les arguments des participants. Ces autres dimensions auraient pu être traitées, mais les recommandations constituent déjà un corpus immense et seraient plus pertinentes dans une analyse s'intéressant aux effets du débat.

Les catégories thématiques sont presque toutes empruntées au rapport de consultation de l'OCPM (2004). L'OCPM ne procédait pas à une semblable analyse thématique, mais son rapport est structuré selon le thème des recommandations. Certaines recommandations ne pouvaient, toutefois, s'insérer tout à fait dans ces catégories. Aux huit empruntées au rapport de l'OCPM, il a été ajouté six autres catégories (les six dernières dans la liste qui suit). Les treize thèmes de recommandation sont donc (1) le transport, (2) l'habitat, (3) le patrimoine, (4) la qualité de l'environnement urbain, (5) les parcs et espaces verts, (6) la planification détaillée, (7) l'instrumentation, la mise en œuvre et le suivi du Plan d'urbanisme, (8) le développement social et communautaire, (9) le développement culturel, (10) le

¹⁷⁴ Présenté en 2003, avant l'adoption du Plan d'urbanisme.

développement économique, (11) l'affectation du sol, (12) les aménagement précis et (13) autres. Ces thèmes et leur fréquence en consultation sont davantage détaillés en annexe.

Tableau 13 : Fréquence des thèmes abordés en consultation publique sur le total des recommandations et des mémoires

Thèmes abordés	% des recommandations totales	% des participants (mémoires)	Nombre de participants sur 171
Transport	37,2	59,6	102
Qualité de l'environnement urbain	12,5	36,3	62
Patrimoine	11,5	31,0	53
Habitat	10,3	21,6	37
Parcs et espaces verts	7,2	23,4	40
Planification détaillée	4,8	12,9	22
Instrumentation, mise en œuvre, suivi du Plan	4,8	19,3	33
Affectations du sol	3,2	15,8	27
Aménagement précis	2,5	11,1	19
Développement culturel	1,7	8,2	14
Autres	1,6	10,5	18
Développement social et communautaire	1,5	7,0	12
Développement économique	1,1	6,4	11

Le thème du transport a été dominant dans la consultation publique. De fait, 37,2 % des recommandations le concernent et 60% des participants ont soumis au moins une recommandation sur celui-ci. De plus, il domine pour la plupart des types d'intervenants (5/8) et c'est le seul enjeu qui est abordé par tous les types d'intervenants avec un ratio de plus de 1 recommandation sur 10. Le transport semble donc être une préoccupation commune d'une majorité des participants. Les citoyens non-affiliés sont ceux qui sont le plus préoccupés par la question : 50 % de leurs recommandations sont sur ce thème. Les partis politiques et élus, ainsi que les groupes pan-montréalais de la société civile, puis les associations locales de résidents et les organismes publics viennent ensuite dans le nombre de leurs recommandations sur le thème du transport (dans l'ordre : 42%, 41%, 35 % et 26%). Les groupes de service, les milieux d'affaires et surtout les groupes militants locaux abordent un peu moins la question (24%, 21%, et 14% de leurs recommandations). Plus particulièrement, le transport est le plus souvent abordé sous l'angle du transport en commun (32% des fois) et sous l'angle du vélo (22%).

La qualité de l'environnement urbain est le deuxième thème en importance dans l'ensemble des recommandations. Il est abordé avec à peu près la même fréquence par tous les types d'intervenants.

Le patrimoine vient en troisième position sur le nombre total des recommandations. Les groupes militants locaux (pour le patrimoine naturel), les groupes pan-montréalais de la société civile (surtout pour le patrimoine naturel) ainsi que les organismes et institutions publiques (pour le patrimoine bâti) sont les types d'intervenants ayant soumis le plus grand nombre de leurs recommandations sur le patrimoine (38%, 19% et 15%). Le patrimoine naturel est l'enjeu du patrimoine le plus abordé (19% des recommandations totales).

Le thème des parcs et espaces verts a fait l'objet de moins de 10% des recommandations de tous les types d'intervenants, sauf pour les groupes militants locaux qui ont émis 19% de leurs recommandations sur ce thème. Bien qu'il ait fait l'objet de moins de recommandations, il a été abordé par plus de participants que le thème de l'habitat

L'habitat est le quatrième thème en importance sur le nombre total des recommandations. Contrairement aux deux premiers thèmes, celui-ci est abordé presque exclusivement par une catégorie d'acteurs, les groupes de services, qui regroupent des groupes d'aide et d'information au logement, ainsi que les organismes œuvrant au développement local d'un quartier. 72% des recommandations émises sur le thème de l'habitat proviennent des groupes de services (ce qui correspond à 38% de leurs recommandations). Tous les groupes de services sur le logement ainsi que les tables d'aménagement ont émis de nombreuses recommandations sur le thème de l'habitat, pour la plupart identiques d'un groupe à l'autre. Il n'y a donc pas une grande diversité de recommandations sur ce thème. Les autres types d'intervenants abordent peu le thème de l'habitat.

2.4.2. DEVELOPPEMENT DURABLE

Le Plan d'urbanisme se réclame explicitement du développement durable. Trouve-t-on un écho de ce parti dans le contenu du débat ?

Le concept de développement durable n'est pas largement employé par les participants au débat. Moins d'un mémoire sur cinq fait appel à cette notion dans son argumentaire.

Lorsqu'il est évoqué, le concept de développement durable renvoie plutôt à la dimension environnementale. Ainsi, la version préliminaire du Plan d'urbanisme donnait beaucoup de place au transport collectif et à la compacité, et c'est notamment pour cet objectif que l'on réfère au développement durable. Le débat a beaucoup moins retenu la dimension de compacité : le développement durable est fortement invoqué pour réclamer une augmentation de l'offre en transport collectif, mais la densification en fonction du transport est, en proportion, moins abordée, considérant son importance dans le plan.¹⁷⁵

Les acteurs défendant les dimensions d'équité (quant au logement, ou autre) utilisent beaucoup moins le concept de développement durable que ceux qui se préoccupent d'environnement, malgré le fait que le document de la Ville considère cette dimension. Les exceptions, dans la recension, se limitent à des acteurs bien outillés (Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), Regroupement des organismes de promotion du Montréal métropolitain).

Les statistiques sur les thèmes des recommandations indiquent que les questions d'environnement ont occupé une place importante. En comparaison, nous avons déjà

175 Des 168 recommandations émises sur le transport collectif lors de la consultation sur le Plan d'urbanisme, seulement 8 réfèrent au lien avec la densification, en mentionnant le concept de *Transit Oriented Development*, par exemple.

remarqué que la question du logement a eu un portage limité aux groupes de service. Quant au développement économique, il semble avoir été complètement ignoré dans ce débat.

En contrepartie, on remarquera que les enjeux sociaux et économiques s'expriment certainement dans d'autres forums. Il faudrait aussi reprendre l'analyse du débat avec d'autres catégories pour vérifier si les enjeux sociaux ont bel et bien été marginalisés par les revendications à caractère environnemental. À partir des thèmes des recommandations, c'est néanmoins ce qui apparaît. De même, il semble que le débat tende à réduire les enjeux systémiques (densification en fonction du transport en commun) à des revendications ponctuelles (augmentation du transport en commun). La section suivante, sur la *Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels* illustrera aussi ce phénomène.

2.4.3. DEMANDES DE COHERENCE, MISE EN ŒUVRE ET SUIVI

Le concept de cohérence peut être interprété dans deux directions. On peut l'interpeller pour évoquer la cohérence interne du Plan ou entre le Plan et les politiques connexes. On peut aussi parler de cohérence entre le Plan et les décisions d'aménagement. Cependant, ces deux interprétations se rejoignent dans la mesure où la cohérence entre les politiques participe à la cohérence entre les politiques et les décisions. La cohérence interne de l'action publique et l'efficacité de sa mise en œuvre semblent inter-reliées au point de se confondre souvent.

Le thème de la mise en œuvre est apparu avec suffisamment de force dans les débats pour que l'OCPM titre son communiqué de presse à la sortie du rapport « Révision du Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal : le nouveau plan est généralement bien accueilli, mais on s'inquiète de sa mise en œuvre » (OCPM, 2004)

Dans son rapport de consultation, celui-ci a donné une importance particulière à la coordination entre le Plan d'urbanisme et les politiques sectorielles. Les commissaires ont émis la recommandation de « poursuivre la préparation des politiques et des stratégies et les adopte avec diligence en y associant les citoyens le plus possible et en assurant la continuité avec le Plan d'urbanisme » (OCPM 2004, p. 71).

Les recommandations reliées strictement à la mise en œuvre ont constitué près de 5% du total des recommandations. D'autres recommandations, en revanche, abordaient un thème spécifique sous l'angle de sa mise en œuvre. Quelques participants ont demandé des liens plus cohérents entre diverses sections du Plan. De plus, 8% des recommandations ont attiré à un autre outil de planification impliqué dans la mise en œuvre d'objectifs identifiés dans le Plan d'urbanisme. Ces recommandations demandent explicitement plus de cohérence entre le Plan d'urbanisme et les politiques sectorielles.

Une lecture différente des recommandations fait voir l'intérêt porté à la cohérence. En tout et partout, le thème de la mise en œuvre, si l'on inclut les demandes d'indicateurs et d'échéanciers sur des thématiques précises ainsi que les références à d'autres plans et politiques, constitue près de 15% des recommandations totales, ce qui en fait un des thèmes les plus abordés.

Les organismes et institutions publiques sont ceux ayant émis le plus de recommandations sur l'instrumentation, la mise en œuvre et le suivi du Plan (tel que défini dans la classification), suivi des groupes pan-montréalais de la société civile et des citoyens non-affiliés (29%, 25% et 22% des recommandations sur ce thème proviennent de ces groupes).

2.4.4. RECOMMANDATIONS A D'AUTRES ECHELLES

À l'inverse de la cohérence, dans quelle mesure les propos tenus à l'intérieur du débat ont pu déborder des limites de l'objet à l'étude ?

Le Plan d'urbanisme est particulier à cet égard parce qu'il peut aborder des thèmes extrêmement variés. Vu le caractère englobant du Plan d'urbanisme, ces débordements ne se situent pas au niveau thématique. Presque toutes les propositions trouvent en effet leur place dans les thématiques abordées par le Plan d'urbanisme.

L'éclatement est plus visible quant on aborde les recommandations sous l'angle de l'échelle territoriale. Même si la grande majorité des recommandations concernaient le territoire de l'île de Montréal, ces recommandations n'interpelaient pas toutes la Ville de Montréal. Plusieurs recommandations interpelaient les arrondissements, de par leur objet (qui était de compétence d'arrondissement), ou bien une autorité territoriale supérieure. Notons que le Plan d'urbanisme peut émettre des objectifs et des balises sur tous les éléments de planification à Montréal. Ces objectifs et balises restent toutefois génériques et généraux pour ce qui est des objets de compétence d'arrondissements.

Quelques personnes font des remarques visant à intégrer une prise en compte des échelles territoriales supérieures, soit métropolitaines, provinciales ou même nationales. Celles-ci comptent pour 4% des recommandations.

Au total, les recommandations interpellant d'autres autorités territoriales que la Ville de Montréal correspondent à 22% de l'ensemble des recommandations.

Il faut se rappeler que les chapitres d'arrondissement étaient traités lors de consultations parallèles. Les recommandations locales entendues lors des audiences sur le Plan auraient dû être formulées à cette occasion. Comment l'OCPM a-t-il traité les recommandations dans son rapport ?

Il semble que la Commission ait écarté la plupart des recommandations qui ne relevaient pas de la ville centrale, c'est-à-dire qu'elle ait décidé de ne pas présenter les recommandations à caractère très local, qui relèveraient plutôt des arrondissements. Les quelques enjeux locaux transcrits dans le rapport de l'OCPM ont attiré à des priorités d'actions quant au patrimoine bâti ou naturel. Dans son rapport de consultation, on ne retrouve pas de justification explicite sur ce choix. Par contre, une lecture attentive du rapport de consultation de l'OCPM indique que les commissaires généralisent des recommandations locales lorsqu'elles ont une portée globale. Les commissaires vont par exemple parler de recommandations de pistes cyclable nord-sud, sans les nommer; vont parler de « tensions entre le développement de l'emploi et

la fonction résidentielle », sans référer aux cas précis mentionnés par les citoyens; vont parler de la plantation d'arbres comme « un acte de verdissement à privilégier et un moyen d'améliorer la qualité de vie », sans référer aux recommandations de planter des arbres dans des quartiers et même des rues précises.

Les recommandations sur des enjeux locaux de compétence d'arrondissements occupent un poids très variable selon le type d'intervenants. Les groupes pan-montréalais en ont fait très peu (2% de leurs recommandations) et les associations locales de résidants un très grand nombre (44%).

Certaines tendances ressortent aussi quant aux thèmes abordés lorsque d'autres échelles territoriales sont interpellées. Les recommandations sur les thèmes du développement social et communautaire, des affectations du sol et des aménagements précis ont été effectuées à grande majorité au niveau local (71%, 76%, 89% des recommandations) et ont interpellé des arrondissements précis. Au niveau des autorités territoriales supérieures, c'est le thème du transport qui est le plus souvent abordé (73% des recommandations interpellant des autorités territoriales supérieures sont sur ce thème).

2.5. PORTEES DES RECOMMANDATIONS

L'étude sur les modifications apportées au Plan d'urbanisme après les consultations a été accomplie en suivant trois approches complémentaires. D'un côté, nous avons analysé un document produit par le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine de la Ville de Montréal, le 22 octobre 2004, intitulé *Plan d'urbanisme révisé. Ajouts et modifications apportés à la suite de la consultation publique*. À partir de ce document, un tableau a été élaboré pour tenter de voir les motivations derrière ces ajouts.

La deuxième approche pour l'étude des effets a été de prendre comme point de départ les sujets et thèmes souvent amenés sur la table par les participants de la consultation publique. Les sujets récurrents en consultation ont-ils connu des modifications dans le Plan? Certaines modifications significatives ne sont pas recensées par la Ville de Montréal bien qu'elles aient occupé une place importante en consultation publique.

La troisième approche a consisté en l'analyse d'autres documents de planification impliqués dans la mise en oeuvre du Plan d'urbanisme : bilans, Plan de transport, documents complémentaires.

Cet examen a permis d'identifier une trentaine d'ajouts faits au Plan d'urbanisme après les consultations. Ces ajouts sont de divers types. Certains viennent préciser le contexte de mise en oeuvre d'intentions déjà annoncées avec des encadrés sur un concept, par exemple, ou sur une politique connexe. D'autres ajouts introduisent une nouvelle intention et, enfin, certains correspondent à de nouvelles contraintes de mise en oeuvre.

Le bilan des ajouts fait au Plan d'urbanisme révèle d'abord que les nouvelles intentions sont peu associées à des nouvelles contraintes de mise en oeuvre. En fait, les

ajouts de contraintes de mise en œuvre sont plutôt associés à des intentions déjà inscrites dans le Plan. Ces intentions de la version préliminaire du Plan d'urbanisme ont été, après consultation publique, concrétisées ou balisées par l'ajout d'éléments à l'affectation du sol ou au document complémentaire. Les contraintes de mise en œuvre sont pour la plupart des ajouts au document complémentaire du Plan d'urbanisme.

Certains ajouts d'intention sont particulièrement notables. Le parti d'aménagement a été modifié. Alors qu'il indiquait que le Plan souscrivait au principe du développement durable, après la consultation publique, le parti a été ajouté étendu pour que le Plan se fonde aussi sur les principes de santé publique et d'accessibilité universelle. Plus loin dans le Plan, un objectif a été ajouté pour lier le critère d'accessibilité universelle à l'implantation d'équipements collectifs. Il n'y a pas d'autres modifications explicites du Plan en fonction de la reformulation du parti d'aménagement.

Sur le thème des transports, on trouve à la fois des ajouts d'intentions, de contexte et de contraintes. C'est d'ailleurs sur le thème du vélo qu'il semble y avoir eu le plus de modifications au Plan d'urbanisme.

Parmi les intentions, une demi-douzaine d'infrastructures (routes, train, pistes cyclables) annoncées ont été ajoutées, tandis que des spécifications ont été apportées quant à la position de l'administration municipale sur des projets controversés. Le Plan a aussi incorporé des propositions sur le stationnement incitatif et les stationnements pour vélo. Du côté des mesures contraignantes, on peut remarquer des modifications importantes : le Plan définit des paramètres réglementaires pour limiter l'offre de stationnement à proximité des gares et des stations de métros, et pour encadrer les impacts micro-climatiques à l'échelle du piéton.

Quelques participants avaient demandé un objectif chiffré d'augmentation de la part modale du transport collectif. La ville s'est engagée à fixer cet objectif dans le Plan de transport.

Sur le thème du patrimoine, une modification est apportée à la carte d'affectation du sol où a été ajoutée une catégorie pour les lieux de culte, couvents, et monastères, afin de mieux encadrer la protection de ces propriétés.

Le thème de l'habitat a connu un ajout important d'intention. Après consultation publique, le Plan a intégré une annonce à l'effet que la Stratégie d'inclusion de logement abordable fixerait une cible de 30% de logements sociaux et communautaires pour les nouvelles constructions.

On remarque aussi l'ajout d'une phrase sur l'amélioration des équipements locaux parmi les intentions.

On peut se demander qu'est-ce qui justifie qu'une modification plutôt qu'une autre ait été apportée face à la masse des recommandations répertoriées. Qu'est-ce qui entraînent des modifications sur le Plan d'urbanisme : le plus grand nombre de recommandations ou l'importance des intervenants?

Il semble que les deux jouent un rôle. Pour certains thèmes, le grand nombre de citoyens ou de groupes locaux s'étant prononcé semble plus déterminant que l'importance des acteurs. On peut penser ici à l'amélioration des équipements locaux et aux propositions sur la pratique du vélo. Par contre, plusieurs contraintes de mise en œuvre ajoutées après les consultations publiques ont été explicitement demandées par des acteurs clés pan-montréalais : la protection des lieux de culte, le contrôle de l'offre de stationnement et l'objectif chiffré d'une proportion de logements sociaux et abordables.

En comparant la liste des modifications recensées par le Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine avec nos statistiques sur les recommandations, on voit que quatre fois sur cinq, seulement une dizaine ou moins de recommandations du public avaient abordé l'enjeu en question. Toutefois, ces recommandations venaient souvent d'acteurs clés, et souvent d'une coalition de groupes pan-montréalais de la société civile et d'institutions publiques importantes. La Direction de la santé publique (DSP), le Conseil régional de l'environnement de Montréal (CRE-Montréal), Équiterre, le Syndicat des cols bleus de Montréal, l'Agence métropolitaine de transport (AMT), le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) et les arrondissements en général semblent disposer d'un poids considérable si l'on considère la corrélation entre leurs recommandations et les modifications effectuées.

L'influence de ces acteurs et des autres se fait, en théorie, au travers de l'OCPM qui synthétise les commentaires recueillis dans son rapport et en tire ses propres recommandations. La dynamique observée, par contre, n'est pas aussi linéaire.

D'abord, la date de dépôt du rapport de l'OCPM laissait peu de temps pour apporter des modifications significatives au Plan. Le rapport de l'OCPM a été rendu public en octobre 2004 et le Plan d'urbanisme, qui devait être adopté avait le 31 décembre 2004, la finalement été en novembre 2004. Par contre, des fonctionnaires du Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine avaient « analysé exhaustivement » (Ville de Montréal, 2004c) les mémoires des participants durant l'été. Si les recommandations des participants ont eu un impact, c'est plus probablement au travers de l'analyse des fonctionnaires que par le biais de l'OCPM. Sans doute au fait de cela, le rapport de l'OCPM aborde beaucoup *l'après plan* : les liens entre le Plan d'urbanisme et les autres plans et politiques, ainsi que les conditions de mise en œuvre et de suivi.

Toutefois, les consultations tenue en 2003 sur le document complémentaire semblent avoir eu un effet, non seulement sur la version du document complémentaire adoptée, mais aussi, de manière différée, sur le document complémentaire adopté à la suite de la révision du Plan d'urbanisme l'année suivante et même sur les autres sections du Plan d'urbanisme.

Il faut se rappeler que le document complémentaire est passé par quatre versions dans une courte période de temps : une version préliminaire soumis à la consultation en 2003, une version révisée après cette consultation, une autre version préliminaire accompagnant l'avant-projet de Plan d'urbanisme pour les consultations de 2004 et une version révisée adoptée en novembre avec le Plan.

Les commentaires émis lors des premières consultations ont pu être incorporés progressivement aux trois versions subséquentes du document. C'est bien ce qui s'est

produit, d'ailleurs, sur les seize recommandations du rapport de l'OCPM, sept entraînent des modifications au document complémentaire de 2003, deux se retrouvent dans le document complémentaire d'avril 2004 et trois dans le document complémentaire de novembre 2004.

Les effets de ce débat ne se limitent pas au document complémentaire. Plusieurs participants à la consultation sur le document complémentaire de 2003 ont considéré ce document comme préambule au nouveau Plan d'urbanisme puisqu'il était le premier document produit par la nouvelle Ville de Montréal pour orienter son aménagement et son développement. L'OCPM s'est donné une souplesse dans son rapport et a rendu compte des préoccupations exprimées dans un « aide-mémoire pour la révision du Plan d'urbanisme ». Celui-ci décrit onze éléments que les commissaires suggèrent d'approfondir dans le Plan d'urbanisme et son document complémentaire. Huit de ces recommandations se sont retrouvées partiellement ou totalement inscrites dans le Plan d'urbanisme et/ou son document complémentaire d'avril 2004 ou de novembre 2004.

Le document complémentaire a aussi pu être davantage affecté par le débat étant donné l'état de sa définition. Dans la version préliminaire du Plan d'urbanisme, on pouvait lire que « le raffinement de ces règles et de ces critères se poursuivra, en concertation avec les arrondissements, concurremment à la validation et à la finalisation du Plan d'urbanisme dans le cadre du processus de consultation publique »¹⁷⁶. Donc le document complémentaire était moins achevé que d'autres parties du Plan et les consultations se produisaient au moment où celui-ci faisait l'objet de discussions entre la Ville (qui le définit) et les arrondissements (qui le subissent).

Aussi, on remarque que le document complémentaire a été significativement transformé entre les deux versions dans le sens d'un contrôle plus serré sur les arrondissements. Il a déjà été évoqué les plus importantes de ces modifications, mais aussi, toute la structure du document complémentaire a été revue, passant de trois à sept chapitres et gagnant plusieurs ajouts sur le contexte.

Le raffinement des mesures réglementaires entre avril et novembre 2004 s'est vraisemblablement fait, si l'on se fit à la citation transcrite ci-haut, conjointement avec les arrondissements. Par contre, il semble aussi que les consultations publiques de 2003 et de 2004 aient pu donner un levier supplémentaire à la ville centrale pour exiger certaines mesures réglementaires aux arrondissements. Plusieurs modifications portent en effet sur des sujets abordés spécifiquement et fréquemment en consultation publique.

176 Idem.

3. PLAN D'URBANISME, MISE EN ŒUVRE ET ARTICULATION DES ÉCHELLES

3.1. STRUCTURE RELIANT LE PLAN AUX REGLEMENTS D'URBANISME

Le schéma « Élaboration et adoption du Plan d'urbanisme » présenté en annexe 5, représente de manière simplifiée l'articulation entre les différents documents qui marquent l'élaboration du Plan d'urbanisme et sa mise en œuvre. Dans la Ville de Montréal décentralisée, l'urbanisme est une compétence des arrondissements qui sont encadrés dans cet exercice par les orientations et balises fixées par la ville-centre.

L'encadrement des arrondissements dépend d'une chaîne de document hiérarchisée où chaque niveau doit être conforme au niveau qui lui est supérieur¹⁷⁷. Après l'adoption du Plan d'urbanisme, les vingt-sept arrondissements qui composaient alors la nouvelle ville devaient établir leur propre chapitre d'arrondissement. Beaucoup d'arrondissements avaient amorcé l'élaboration de leur chapitre en parallèle. Les chapitres ont fait l'objet de consultations à part. Notons que, même si les arrondissements sont responsables de leur élaboration, c'est la ville-centre qui adopte les chapitres d'arrondissement au regard de leur conformité.

De même, la ville-centre fixe les paramètres minima de réglementation avec son document complémentaire. La modification des règlements passe ensuite par un règlement de concordance. Ce dernier consiste en un règlement modifiant un règlement d'urbanisme pour le rendre conforme au nouveau cadre de planification.

Même si le Plan d'urbanisme ne peut être réduit à un simple outil réglementaire, la modification des règlements devrait retenir notre attention, car il s'agit d'une étape décisive de la mise en œuvre du Plan. Il est important de noter la distance qui sépare l'élaboration du Plan à la ville-centre et son opérationnalisation réglementaire en arrondissement.

3.2. ADOPTION DES CHAPITRES D'ARRONDISSEMENT

3.2.1. SITUATION ACTUELLE

Un portrait de la situation de l'adoption des chapitres d'arrondissement et des règlements de concordance montre une grande hétérogénéité de situation où disparaissent souvent le systématisme de l'élaboration du Plan d'urbanisme et la référence aux règles de l'art dans la conduite du débat public.

Quinze arrondissements sur 19 ont adopté leur chapitre d'arrondissement à ce jour, ils l'ont tous fait entre mai et octobre 2005, soit moins d'un an après l'adoption du Plan d'urbanisme. Parmi les quatre manquants, Anjou et Ville-Marie ont déjà adopté des versions de leur chapitre d'arrondissement au sein du conseil d'arrondissement, mais

¹⁷⁷ Voir en annexe « Élaboration et adoption du Plan d'urbanisme »

ces dernières n'ont pas été entérinées par le conseil municipal. Montréal Nord et Outremont n'avaient adopté aucune version à la fin de l'année 2007.

Ces retards dans l'adoption des chapitres d'arrondissement peuvent s'expliquer de diverses manières. Les bouleversements et les tensions politiques entre paliers du pouvoir, ainsi que les incertitudes quant à certains terrains stratégiques apparaissent, selon les cas, comme des pistes vraisemblables

3.2.2. APERÇU DES CONSULTATIONS SUR L'ADOPTION DES CHAPITRES D'ARRONDISSEMENT

Autant que pour l'explication des retards de l'adoption, le débat public sur les chapitres d'arrondissement a pris une forme trop variée pour qu'il en soit tiré des observations générales. Notons à tout le moins que l'OCPM n'a été utilisé que dans le cas récent du remaniement du chapitre d'un arrondissement touché par les défusions. La plupart des arrondissements ont mené le débat sur ces documents au travers du conseil d'arrondissement, selon les normes minimales prévues par la loi.

Dispositif : les assemblées publiques en conseil d'arrondissement

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* force la tenue de consultations publiques pour toutes modifications au Plan d'urbanisme et à la réglementation. Dans certains cas, à Montréal, c'est l'OCPM qui se voit confier ce rôle. La Charte de la Ville de Montréal identifie les situations où l'OCPM doit mener des consultations sur un projet donné. Pour toutes les autres modifications aux règles d'urbanisme, à moins que les élus décident de confier le mandat à l'OCPM, c'est au conseil d'arrondissement que revient la responsabilité d'encadrer le débat.

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* exige la publication d'un avis dans un journal au moins quinze jours avant l'assemblée publique pour une modification au Plan d'urbanisme et sept jours pour une modification au Règlement d'urbanisme. Elle demande aussi que les documents utiles soient disponibles. L'assemblée publique est présidée par le maire ou la personne qu'il désigne. On y explique le projet et on entend les personnes qui veulent s'exprimer. Le Règlement est ensuite adopté avec ou sans modification, généralement tout de suite après. Si un nombre suffisant de résidents en font la demande, il peut passer par un processus d'approbation référendaire (ceci ne s'applique pas aux chapitres d'arrondissement). Finalement, le Règlement est approuvé par la ville-centre en fonction de sa conformité au Plan (Alain Caron, 2006).

Ces exigences laissent une marge importante aux élus pour mener le débat. Lors d'une assemblée sur les modes de consultation dans l'arrondissement Ville-Marie, on pouvait entendre les participants dénoncer le manque de publicité autour des assemblées publiques et le manque de temps pour se préparer et intervenir. La brièveté de la période entre l'avis public et l'assemblée a aussi été critiquée lors d'une audience sur les instances montréalaises de consultation¹⁷⁸. Même le Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR) est critique à l'endroit des consultations tenues sur la base de la LAU : « Rien ou peu d'éléments prévus à la LAU ne suscitent le recours à des règles dorénavant admises en matière de consultation publiques » (MAMR, 2007).

¹⁷⁸ Voir le « Rapport Parent » (Ville de Montréal, 2006)

3.2.3. DEMARCHES DU CHAPITRE D'ARRONDISSEMENT

Par rapport au minimum prescrit par la loi, on observe que les arrondissements ont mis en place différents outils pour débattre de leur chapitre du Plan d'urbanisme. Les modalités de ce débat varient énormément selon les arrondissements.

Il est assez laborieux de dresser un portrait d'ensemble des modalités de débat entourant le chapitre d'arrondissement. En plus d'être hétérogènes, les débats ont été peu documentés par les administrations. On sait que des exercices de concertation ont été tenus en amont de l'élaboration, car presque tous les arrondissements réfèrent, dans l'introduction de leur chapitre, au processus de concertation ayant eu lieu lors des Sommets d'arrondissements. Par contre, ces Sommets étaient, dans la plupart des cas, restreints à une liste d'invités. Quelques arrondissements ont organisé des événements consultatifs ouverts (Côtes-des-neiges, Plateau-Mont-Royal) ou de concertation avec des organismes du milieu en amont de l'élaboration du chapitre (par thématique par exemple). Ensuite, plusieurs arrondissements ont aussi tenu une séance d'information sur le chapitre d'arrondissement, où les citoyens pouvaient y déposer des mémoires lors d'une assemblée distincte de celle de l'adoption.

N'ayant pas les ressources nécessaires pour documenter le processus d'élaboration dans 17 arrondissements, nous en avons ciblé trois pour lesquels des recherches approfondies ont été menées. Il s'agit des arrondissements Ville-Marie, Plateau-Mont-Royal et Pierrefonds-Roxboro. La diversité des modalités de débat dans ces trois arrondissements illustre bien le foisonnement, mais aussi la précarité des dispositifs de participation.

L'arrondissement Ville-Marie a confié l'élaboration de son chapitre d'arrondissement à une importante firme d'urbanisme québécoise. En parallèle, une coalition de groupes communautaires était mandatée pour mener des consultations. Ces consultations étaient organisées sous la forme d'ateliers thématiques. Le chapitre a été présenté à la Coalition d'organisme lors d'une assemblée d'information plusieurs mois plus tard. Ni cette assemblée, ni les activités de la Coalition n'avaient fait l'objet de publicité de la part de l'arrondissement. Le chapitre a finalement été adopté lors d'une séance du conseil précédée d'une courte assemblée publique. Malgré qu'il ait fait travailler une coalition de groupes communautaires pour élaborer le chapitre, l'arrondissement Ville-Marie a laissé peu de temps à ce débat globalement peu diffusé.

L'arrondissement du Plateau-Mont-Royal a procédé complètement différemment. La démarche d'élaboration du chapitre d'arrondissement est cohérente avec les manières de faire de cette administration qui a aussi instauré un budget participatif en 2006 et dont les assemblées du conseil sont conçues de manière à susciter l'interaction avec les résidents. Dès 2003, l'arrondissement a formé un comité mixte de citoyens et fonctionnaires et a tenu une première consultation pour identifier les enjeux. Un événement a ensuite été organisé pour définir des orientations et des objectifs d'aménagement locaux. Ce dispositif hors-norme a été fortement publicisé (40 000 dépliants distribués à la sortie du métro et dans les commerces). Les activités s'étendaient sur cinq soirs ; les participants, réunis en ateliers de travail, étaient appelés à s'entendre sur des solutions pour des problèmes concrets illustrant des

enjeux d'aménagement. Les résultats de ces discussions devaient être incorporés dans la version préliminaire du plan qui allait être soumise à la consultation plusieurs mois plus tard. Cette consultation était menée par une commission de citoyens-experts où siège aussi une élue¹⁷⁹. La consultation s'est tenue en deux parties à la manière des audiences publiques de l'OCPM.

L'arrondissement Pierrefonds-Roxboro se distingue aussi, mais pour d'autres raisons. Dans le processus de fusions et de défusion, cet arrondissement a subi des transformations importantes. En fait, Pierrefonds et Roxboro, deux anciennes municipalités, avaient été jumelées à d'autres municipalités pour former un nouvel arrondissement en 2002 et, quand celles-ci ont quitté la nouvelle Ville de Montréal, les parties du territoire qui restaient ont été regroupées. Il a donc fallu réviser le chapitre d'arrondissement pour tenir compte de ce nouveau découpage. L'arrondissement Pierrefonds-Roxboro a fait appel à l'OCPM pour mener les consultations sur son chapitre d'arrondissement en 2007.

3.3. ADOPTION DES REGLEMENTS DE CONCORDANCE

Un règlement de concordance n'est pas un règlement distinct. C'est un règlement de zonage, de lotissement, de plans d'intégration et d'implantation architecturale, de plans d'aménagement d'ensemble, d'usages conditionnels (etc., bref tous les types de règlements d'urbanisme) qui modifie l'ancien pour le rendre conforme au Plan d'urbanisme et au chapitre d'arrondissement.

Selon la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la Charte de la ville de Montréal, l'adoption du Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal doit être suivie dans les 90 jours de la modification de la réglementation d'urbanisme pour se conformer aux objectifs du Plan et aux dispositions du document complémentaire.

L'adoption d'un règlement de concordance est soumise à la procédure d'assemblée publique et doit se conclure par l'obtention d'un certificat de conformité du conseil de ville.

La distance est importante entre la procédure prescrite par la loi et la réalité observée. Aucun arrondissement n'est parvenu à adopter ses règlements de concordance dans les 90 jours prescrits, ainsi un premier délai d'un an a été accordé, suivi par un second délai. À l'heure actuelle il apparaît que la majorité des arrondissements de l'île de Montréal ont amorcé le processus d'adoption des règlements de concordance, mais peu ont finalisé le processus. Le bilan 2006-2007 de la mise en œuvre du Plan d'urbanisme rapporte que huit arrondissements ont adopté la série de règlements de concordance nécessaire, mais quatre de ceux-ci doivent encore y apporter des modifications afin de recevoir le sceau de conformité de la ville-centre.

Nous avons contacté les responsables de l'urbanisme dans divers arrondissements pour obtenir plus de détails sur les modalités d'adoption des règlements de

¹⁷⁹ Il s'agit de la Commission de l'aménagement urbain et du développement durable

concordance. Les résultats sont surprenants. Afin d'éviter la lourdeur d'une adoption en plusieurs sections des règlements, la plupart des arrondissements procèdent par bloc. Ces assemblées publiques, lorsqu'elles ont pour objet des règlements de concordance isolés, ne sont pas considérées, par la plupart des responsables de l'urbanisme rencontrés, comme des dispositifs de consultation publique à proprement dits. Ils l'identifient comme une période d'information ou affirment qu'il n'y a pas de processus consultatif associé à l'adoption du règlement de concordance. Ils ne voient pas la nécessité d'un processus consultatif étant donné que le règlement de concordance ne vise qu'à rendre conforme les règlements en vigueur sur le territoire de l'arrondissement avec les objectifs du Plan d'urbanisme.

Dans l'ensemble, on remarque que le contexte d'adoption et l'assemblée publique devant y être rattachée ont été décrits de manière fort différente par les arrondissements, bien qu'ils aient des exigences minimales selon la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Cela détonne, aussi, avec la préoccupation associée à la mise en œuvre et l'importance qu'elle a prise dans les débats sur le Plan d'urbanisme. Les règlements de concordances pourraient être fortement débattus par des acteurs qui veulent s'assurer que les objectifs du Plan d'urbanisme se traduisent par des mesures réglementaires cohérentes. Or, il semble que, en ce qui concerne la planification, les débats se concentrent à l'amont.

3.4. MODIFICATIONS DU PLAN D'URBANISME, DES RÈGLEMENTS ET DU RÔLE DE L'OCPM

Plusieurs modifications aux règlements et au Plan d'urbanisme ont été apportées depuis l'adoption de ce dernier. Parmi ceux-ci, la vaste majorité, probablement, ont consisté en projets mineurs peu propices à susciter l'opposition. Certaines modifications, en revanche, visaient à permettre des projets importants et parfois controversés. Cependant, ce qui est intéressant de noter, avant tout, c'est que la manière de prendre en charge ces débats a été substantiellement modifiée depuis la création de la nouvelle Ville de Montréal en 2002.

Entre le mois de septembre 2002 et la fin de 2003, l'OCPM a mené pas moins de 27 consultations sur des changements au Plan d'urbanisme. Dans la Charte de la Ville de Montréal, toute modification au Plan était automatiquement soumise à une consultation de l'OCPM. Cependant, il est mentionné plus haut, à la fin de 2003, la Charte de la Ville de Montréal a été amendée pour que les pouvoirs des arrondissements soient renforcés. La décentralisation menée à ce moment visait à convaincre les arrondissements récemment intégrés à la Ville de Montréal de ne pas profiter des référendums annoncés pour se reconstituer en municipalités autonomes. La décentralisation a eu aussi un effet déterminant sur le débat public, car elle a considérablement réduit le rôle de l'OCPM. Dès lors, « la Charte de la Ville prévoit que les modifications au Plan d'urbanisme sont amorcées en arrondissement, où elles font l'objet de consultations tenues par les membres du conseil d'arrondissement » (OCPM, 2004, p.23). Aussi, l'OCPM n'a plus reçu automatiquement de mandat pour tous les changements au Plan, mais ils lui ont été attribués de manière discrétionnaire par les élus.

Lorsqu'elles ne sont pas menées par l'OCPM, les modifications au Plan d'urbanisme se font en conseil d'arrondissement. Bien que celui-ci puisse prendre l'initiative de fortement publiciser le débat, de le documenter et d'en confier l'animation à un consultant professionnel, il garde le droit de mener l'assemblée avec autant de discrétion que la LAU le lui permet. Les modalités propres à ce type de consultation sont décrites dans un encadré plus haut.

Les modifications au Plan d'urbanisme sont, par la suite, soumises à l'approbation référendaire. Cette procédure implique qu'un nombre suffisant de citoyens habiles à voter et résidant dans un certain périmètre du projet en fassent la demande. Une majorité obtenue lors d'un référendum annule un projet de règlement. Souvent, les projets sont retirés dès que le nombre de signature suffisante pour la tenue d'un référendum est réuni. Il est généralement admis que les élus préfèrent éviter la tenue de référendum

Le rythme d'activité de l'OCPM a donc considérablement baissé depuis 2003. Dès lors, son agenda s'est essentiellement rempli de mandats obtenus au travers de l'article 89 de la Charte de la Ville de Montréal (C-11.4 a.89). Cet article donne le pouvoir au conseil de la ville de « permettre, malgré tout règlement adopté par un conseil d'arrondissement » un projet relatif à l'une des cinq catégories définies (équipement collectif, grandes infrastructures, projet de grande dimension ou situé dans le centre des affaires, logement social et biens culturels). En somme, cet article donne le pouvoir au conseil de ville de retirer un projet d'envergure d'un arrondissement pour le traiter dans ses services centraux. Ce faisant, il soustrait ce projet à la possibilité d'approbation référendaire. En revanche, le projet de règlement en question doit faire l'objet d'une consultation menée par l'OCPM.

Toutefois, tous les grands projets ne font pas nécessairement l'objet d'une prise de contrôle par l'article 89. Comme le remarquent Trépanier et Alain (à paraître), les grands projets peuvent être traités par la Ville ou en arrondissement sur la base d'instruments légaux distincts. Pour les élus locaux, il semble préférable de conserver la gestion des projets : l'article 89 leur retire le pouvoir de décision sur les projets et installe des procédures plus lourdes et plus lentes que celle qu'exige la LAU.

Dans les dernières années, un certain nombre de projets d'envergure ont été examinés par l'OCPM au travers de l'article : pavillons d'université, hôpital, transformation d'immeuble industriel. Cependant, d'autres grands projets lui ont échappé. Récemment, un immense projet commercial et résidentiel dans un secteur historique près du centre-ville a été traité par l'arrondissement : la mairesse d'arrondissement, aidée d'un consultant, a présidé des assemblées que plusieurs ont dénoncées au nom des règles de l'art. En fait, l'ensemble du processus de conception et de consultation a fait l'objet de critiques, autant sinon davantage que le contenu même du projet. L'intervention de l'OCPM de même qu'un rôle plus important du pouvoir public dans l'encadrement du projet ont été invoqués par de nombreux intervenants.

Il est intéressant de noter que la Ville a réagi à ces critiques en invoquant les règles de l'art. Un membre de l'exécutif a été cité dans un communiqué officiel disant : « La consultation présidée par la mairesse de l'arrondissement, Mme Jacqueline Montpetit, s'est inspirée des meilleures pratiques, notamment celles de l'Office de consultation publique de Montréal, et a assuré une très large participation grâce à une diffusion

complète de l'information et à l'application de règles claires et rigoureuses » (Ville de Montréal, 2008). La référence aux procédures du BAPE continue de traverser tout le débat sur la légitimité des consultations.

3.5. ÉTUDE PUBLIQUE DU BILAN

La consultation publique sur le Plan d'urbanisme a fait ressortir des inquiétudes sur la mise en oeuvre des intentions formulées dans le Plan. Plusieurs suggestions des participants et des commissaires de l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) ont porté sur des instruments de mise en oeuvre et de suivi. La Ville de Montréal a présenté son bilan annuel comme un instrument qui permettrait de faire le suivi des progrès de l'atteinte des objectifs du Plan d'urbanisme. Ce bilan répond-il aux attentes formulées en consultation publique? Le bilan annuel du Plan d'urbanisme devait aussi impliquer le public par l'entremise de consultations menées par une commission permanente du conseil municipal. Quelle place occupe vraiment la participation du public dans l'exercice de bilan?

Trois bilans ont été produits depuis l'adoption du Plan d'urbanisme. Dans l'ensemble, ces bilans répondent à certaines recommandations formulées lors des audiences publiques, mais elles en ignorent beaucoup d'autres. On trouve dans le bilan quelques indicateurs et un échéancier de mise en oeuvre des propositions. Par contre, les indicateurs ne sont pas mis en relation avec les actions du plan et sont donc difficiles à interpréter. On n'y trouve pas de bilan des dérogations majeures au Plan, ni de description des modifications au Plan, ni de bilan des politiques connexes. Les bilans n'éclairent pas beaucoup les citoyens quant à l'avancée du Plan d'urbanisme dans les arrondissements. Il n'y est pas fait état des secteurs de planification détaillée des arrondissements ou des objets nécessitant une coordination et une harmonisation entre les arrondissements. Les bilans n'éclairent pas non plus les lecteurs sur le partage des compétences entre la ville centrale, les arrondissements et l'agglomération.

L'étude publique du bilan est menée par la Commission permanente du conseil sur la mise en valeur du territoire et du patrimoine.

Dispositif : les commissions permanentes

Les commissions permanentes du conseil municipal sont nées dans la foulée de la création de la nouvelle Ville de Montréal en janvier 2002. De manière générale, ces instances ont pour mission d'éclairer le conseil municipal dans la prise de décision, en assurant un espace de parole aux citoyens (Dancause, 2004, p. 66). Elles sont exclusivement composées d'élus municipaux et la tradition veut que le président appartienne au parti politique au pouvoir, alors que le vice-président provienne de l'opposition. En plus des commissions permanentes du conseil municipal, il existe aussi des commissions permanentes du conseil d'agglomération. Il n'y a pas, toutefois, de commissions permanentes au niveau des arrondissements.

Les consultations en commission permanente se divisent en trois parties. Une première rencontre est organisée pour présenter le projet qui est soumis à

consultation. Lors d'une seconde audition, les personnes ont la possibilité de donner leurs opinions et de déposer un mémoire. Si le nombre de participants l'exige, une troisième assemblée peut avoir lieu. Une dernière rencontre doit être organisée durant laquelle la commission explique au public son travail et ses recommandations finales.

Les séances des commissions se tiennent dans la salle du conseil de l'hôtel de ville. Les personnes qui désirent s'exprimer doivent s'inscrire au moins 15 minutes avant le début d'une rencontre. La liste des intervenants est ensuite transmise au président ; ce dernier donne la parole en fonction de l'ordre d'inscription. Chaque intervenant dispose de trois minutes, mais ces limites temporelles peuvent être allongées.

Le président répond aux interrogations du public ; il peut également demander à un autre membre de la commission ou à toute autre personne compétente de répondre. Les élus qui composent les différentes commissions ont également le droit de poser une question ou de donner un commentaire aux responsables des dossiers étudiés en consultation.

Les commissions permanentes sont beaucoup marquées par la personnalité des élus qui les animent. Par exemple, on voit fréquemment le président de la commission décider de donner plus de temps de parole à certains intervenants. Il est commun, aussi, que les élus utilisent les commissions permanentes pour se livrer à des affrontements partisans. Cette dynamique tend à minimiser la place des citoyens, étant donné le temps que les élus s'approprient et l'instrumentalisation du propos des citoyens dans leurs attaques contre le parti adverse.

Une faible assistance aux assemblées publiques des commissions permanentes est observable depuis quelques années.

L'étude publique du bilan est un lieu de débat peu investi. Lors des trois bilans de 2005, 2006 et 2007, la participation s'est limitée à, respectivement, 7, 13 et 2 intervenants.

Il est difficile, pour l'instant de tirer des conclusions générales de cet exercice. Ainsi, en 2005, les participants ont moins parlé du bilan que de dossiers d'aménagement controversés. En 2006, les intervenants ont beaucoup plus abordé les mécanismes de suivi du bilan.

On peut remarquer aussi que la périodicité du bilan ne signifie pas que les mêmes participants reviennent à chaque année. En fait, seulement deux participants sur vingt ont participé à plus d'un bilan. La participation au bilan n'a pas non plus comme condition d'avoir participé aux consultations sur le Plan d'urbanisme : huit intervenants sur vingt se sont exprimés pour la première fois sur le Plan d'urbanisme à l'occasion du bilan.

La teneur de l'information contenue dans les bilans autant que la dynamique des commissions permanentes et la faiblesse de la participation remettent sérieusement en question le rôle du bilan comme modalité de suivi de la mise en œuvre du plan. Cela est d'autant plus surprenant que la mise en œuvre était une préoccupation majeure et

que le bilan était justement présenté comme un instrument privilégié pour agir sur ce thème.

3.6. CHARTE MONTREALAISE ET OMBUDSMAN

La Charte montréalaise des droits et responsabilités et son application au travers de l'ombudsman de la Ville de Montréal n'ont pas directement à voir avec la mise en œuvre du Plan d'urbanisme, mais ils pourraient devenir des instruments forts de mise en cohérence si des citoyens s'en saisissaient en ce sens.

La Charte montréalaise des droits et responsabilités reprend les grands principes à l'aune desquels sont inscrits le Plan d'urbanisme et ses politiques connexes. Ainsi, à l'article 24§d, la Ville s'engage à « favoriser le transport en commun et les modes de transport ayant pour effet de limiter l'usage de la voiture en milieu urbain » et à l'article 24§f, à « favoriser la protection et la mise en valeur des milieux naturels et de la forêt urbaine ». L'adhésion à la protection de l'environnement et au développement durable est énoncée dès l'article 7, dans les « principes et valeurs ».

L'inclusion de ces principes pourrait être en partie l'effet du débat public. Selon l'un de ses artisans, la Charte a été substantiellement modifiée après les consultations de l'OCPM par lesquelles elle est passée. De plus, la Charte a été élaborée par un comité constitué à majorité de citoyens.

L'effet sur la mise en œuvre du Plan d'urbanisme et des politiques connexes passe par l'intervention de l'ombudsman. Bien que la Charte « lie toutes les citoyennes et tous les citoyens de la Ville de Montréal » (article 29), elle est surtout destinée à une fonction éducative pour le grand public. En revanche, des décisions de l'administration peuvent être publiquement remise en question au travers de la Charte.

ARTICLE 35 : « Lorsque le motif principal d'une plainte déposée auprès de l'ombudsman relève de la présente Charte et que cette plainte concerne une décision du conseil de la ville, du comité exécutif ou d'un conseil d'arrondissement, l'ombudsman peut faire enquête sur la décision, la recommandation, l'acte ou l'omission faisant l'objet de la plainte. »

En d'autres mots, un citoyen (et non un groupe) peut déposer une requête à l'ombudsman qui à partir de la Charte, va évaluer la situation et émettre des recommandations. Puisque la Charte inclue les principes des plans et politiques, un citoyen pourrait se servir de la Charte et de l'ombudsman pour exiger une application plus rigoureuse de ces principes. Cela s'est produit au moins une fois en 2006 : des citoyens ont contesté un échange de terrain entre la Ville et un promoteur. Cette plainte était liée à la *Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels*.

L'ombudsman ne peut pas contraindre l'application de la Charte et l'impact de ses recommandations dépend de l'importance qui leur est accordée. De plus, la Charte est rédigé de telle manière que la Ville n'est pas forcée de prendre des mesures à une certaine hauteur, mais seulement de prendre des mesures. Ceci réserve à l'ombudsman une marge à l'intérieur de laquelle il peut placer ses recommandations.

Un article, dans la Charte, se distingue toutefois sur ce point. En 16§h, on peut lire que la Ville s'engage à « définir, baliser et accorder par règlement du conseil de la Ville, avant [le premier janvier 2010], un droit d'initiative aux citoyennes et aux citoyens en matière de consultation publique ». La création d'un pareil droit d'initiative pourrait changer considérablement le paysage du débat public à Montréal. Il est difficile d'en connaître l'aspect pour l'instant. Lors d'une formation, récemment, sur la Charte, on pouvait entendre que ce dossier était « compliqué », mais que « on y travaille ».

3.7. LA POLITIQUE DE PROTECTION ET DE MISE EN VALEUR DES MILIEUX NATURELS ET LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'URBANISME

3.7.1. PRESENTATION DE LA POLITIQUE

Le principe de la Politique des milieux naturels est de trouver des solutions acceptables pour intégrer le développement immobilier et la protection des grands espaces verts. Dans la Politique, protection des milieux naturels et développement immobiliers sont considérés comme des orientations complémentaires.

Comment cela est-il possible ? Le développement augmente les ressources foncières qui permettent de financer des acquisitions de milieux naturels. La préservation de la nature permet Quant à la préservation de la nature, elle permet de valoriser les projets immobiliers.

La concertation est le moyen mis de l'avant pour parvenir à ce genre de solution innovatrice. La Politique définit 10 écoterritoires. Il ne s'agit pas d'espaces naturels protégés, mais d'espaces où des possibilités de protection et de développement existent. À l'initiative de la Ville, un certain nombre de comités sont mis en place pour arriver à des solutions concertées. Les fonctionnaires, les constructeurs et les écologistes sont supposés parvenir à un consensus quant aux espaces qu'il importe de protéger et aux espaces qui peuvent être construits.

3.7.2. CONSULTATION SUR LA POLITIQUE DE PROTECTION ET DE MISE EN VALEUR DES MILIEUX NATURELS

La consultation sur la Politique s'est tenu à peu près en même temps que la consultation sur le Plan d'urbanisme. Elle était tenue par l'OCPM. 300 personnes ont assisté aux séances. Vingt-quatre mémoires y ont été déposés.

Les groupes pan-montréalais de la société civile occupent dans ce débat une place encore plus importante que sur le Plan d'urbanisme. En fait, ils ont produit presque la moitié des recommandations émises en consultation. Les citoyens non-affiliés viennent ensuite. Comme c'était le cas sur le Plan d'urbanisme, les citoyens non-affiliés ont soumis presque autant de mémoires que les groupes pan-montréalais, mais leurs mémoires contiennent moins de recommandations. Ensuite, les groupes militants

locaux sont à la troisième place des intervenants pour le nombre de mémoires et de recommandations soumis. Ceci est très différent du Plan d'urbanisme, où ils figuraient au dernier rang.

Il faut aussi nuancer la notion de citoyen dans ce cas. Des huit citoyens non-affiliés ayant déposé un mémoire à cette consultation, trois étaient membres d'organismes présentant aussi un mémoire à la consultation et deux étaient des professionnels dans le domaine qu'ils abordent (biologiste et aménagiste paysager). Les trois autres ne s'étaient pas présentés dans leurs mémoires.

Les trois thèmes dominants (statuts et garanties, gouvernance, ainsi que budget et stratégies d'acquisition) pendant ce débat peuvent être rassemblés dans une catégorie plus large : la mise en œuvre. Ils réfèrent en effet à trois aspects de la mise en œuvre : l'aspect légal, l'aspect politique et administratif et enfin l'aspect financier. Ces aspects étaient en fait peu développés dans la version préliminaire de la Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels. La question de la mise en œuvre a donc dominé largement les débats. 26 participants sur 28 ont abordé une problématique de mise en œuvre, que ce soit par une ou des recommandations relatives aux statuts et garanties, à la gouvernance ou aux budgets et stratégies d'acquisitions. 51% des recommandations totales touchent des questions de mise en œuvre comprises dans ces thèmes.

Plusieurs participants (64%) ont fait des suggestions sur le choix des terrains qui devraient être protégés dans la politique, ainsi que sur leur taille (la politique privilégiant les terrains de grande superficie)

Dans ce débat, il semble que l'administration municipale ait davantage utilisé le concept de développement durable pour considérer une diversité d'objets, tandis que les intervenants ont la plupart du temps ramené le concept à sa dimension environnementale et sa dimension réglementaire à des normes de protection.

3.7.3. EFFETS DU DEBAT

La Politique a subi de nombreuses modifications après la consultation. Essentiellement, il s'agit de clarifications, particulièrement sur les moyens de mise en œuvre.

Il est intéressant de remarquer les interactions entre les débats sur le Plan d'urbanisme et celui sur les milieux naturels. La préoccupation quant à la mise en œuvre s'est traduite par des modifications au document complémentaire. Plutôt que de s'appliquer seulement aux constructions et agrandissements de bâtiments, les dispositions réglementaires du document complémentaire s'appliquent aussi aux opérations de déblai et de remblai, ainsi qu'aux opérations cadastrales. De plus, le document complémentaire de novembre 2004 augmente les terrains assujettis à ces dispositions. Les terrains assujettis à la réglementation sont identifiés dans la version préliminaire comme « à l'intérieur ou à proximité d'un bois d'un écoterritoire » (Ville de Montréal, 2004a, p.14) et ensuite dans la version adoptée « à moins de 30 mètres d'une berge, d'un bois, d'un milieu humide ou d'un cours d'eau intérieur compris dans un écoterritoire » (Ville de Montréal, 2004d, p. 35). Il est difficile d'associer ces ajouts à

des recommandations de participants à la consultation publique. Il se peut que les recommandations sur les berges et les milieux aquatiques aient contribué à élargir l'objet sous réglementation dans les écoterritoires. Ces ajouts sont intimement liés à la mise en oeuvre de la Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels et pourraient être associés à la consultation publique sur cette dernière.

Le débat sur la Politique se poursuit localement dans les écoterritoires. Plusieurs projets ont été annoncés qui sont le résultat de concertations et de consultations locales en lien avec la Politique. Quand des débats publics se tiennent sur les plans locaux pour les écoterritoires, ils se tiennent par des instances existantes, comme les assemblées du conseil. À ces séances de consultation s'ajoutent des rencontres de concertation qui s'inscrivent dans la logique de planification concertée préconisée par la Politique. Ces instances sont par contre très hermétiques au public.

3.8. PLAN DE TRANSPORT ET MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'URBANISME

Le Plan de transport de la Ville de Montréal fait partie des moyens de mise en oeuvre du Plan d'urbanisme. Son élaboration commence au moment où ce dernier est adopté. Après un premier exercice de concertation un diagnostic, une Charte du piéton (reliée thématiquement au Plan de transport), puis la version préliminaire ont fait l'objet d'assemblées publiques tenues par des Commissions permanente respectivement en 2005, 2006 et 2007.

Cette dernière étape a vu l'intervention de 109 participants différents dont 40 sont intervenus devant les deux commissions (ce qui donne 149 interventions). Il semble que les participants qui présentaient deux fois aient présenté le même contenu dans les deux cas. Les citoyens non-affiliés ont été moins présents dans ce débat. En revanche, les milieux d'affaires ont constitué près du quart de la participation, comme les organismes pan-montréalais.

Toute proportion gardée, il s'agit d'un débat qui a mobilisé un grand nombre de personne. Cela conforme l'importance du thème du transport, observable aussi lors des audiences sur le Plan d'urbanisme. Nous ne disposons pas encore d'une analyse des recommandations comme celle à laquelle nous nous sommes livrés pour le Plan d'urbanisme et la *Politique de protection et de mise en valeurs des milieux naturels*. Toutefois, il est intéressant d'observer comment le Plan de transport remplit les promesses formulées avec le Plan d'urbanisme.

En fait, ces promesses sont partiellement remplies, puisque le Plan de transport propose des actions et des chantiers, plutôt que des éléments de planification. Sur le vélo et le stationnement, par exemples, on propose des actions concrètes, mais on reporte à plus tard une politique intégrée sur ces thèmes. En fait, le Plan de transport est formulé tout autrement que ce que le Plan d'urbanisme annonçait. Le Plan d'urbanisme présentait le futur Plan de transport comme devant comprendre le Plan d'action vélo, des mesures d'apaisement de la circulation, le plan de camionnage et la politique de stationnement. Le Plan de transport comprend des suggestions pour l'apaisement de la circulation, mais ne comporte aucun des trois autres éléments. En

fait, étant structuré en termes de chantiers, il ne s'inscrit pas dans la même logique de planification que le Plan d'urbanisme. Tout de même, ses chantiers correspondent aux volontés exprimées sur la thématique du transport lors de la consultation sur le Plan d'urbanisme, notamment en termes d'augmentation du transport en commun et des transports actifs, ainsi que de la réduction de l'utilisation de l'automobile. Par contre, on n'y trouve pas la cible de transfert modal de l'automobile vers les transports en commun que la Ville s'était engagée à fixer. On n'y trouve pas non plus de cible pour la réduction annuelle de l'automobile.

3.9. PLAN STRATEGIQUE DE DEVELOPPEMENT DURABLE ET MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'URBANISME

3.9.1. ACTIONS ET PARTENAIRES

Le Plan stratégique de développement durable (PSDD) est issu d'un chantier du Sommet de Montréal. Il se distingue fortement du Plan d'urbanisme autant dans sa substance que sa procédure d'élaboration et de mise en œuvre. En fait, il se distingue aussi des autres politiques abordées. Le PSDD n'encadre pas l'évolution d'un territoire. Ce document prend la forme d'une série d'actions à la réalisation desquelles la Ville et des « partenaires » sont invités à s'engager. L'élaboration du plan a, certes, donné lieu à un débat, mais ce débat visait surtout à mobiliser les partenaires dans la réalisation des actions.

Le PSDD de 2005 est composé de dix orientations, quatre d'en elles sont classifiés comme étant prioritaires. Au total, le plan comprend 24 actions à court terme (à réaliser dans les deux ans), 14 actions à moyen terme (à réaliser d'ici 2009) et 8 actions sont dédiées aux gouvernements supérieurs. Les actions à court terme sont essentiellement liées aux quatre orientations prioritaires, soit

- améliorer la qualité de l'air et la réduction des émissions de gaz à effet de serre,
- assurer la qualité des milieux de vie résidentiels,
- pratiquer une gestion responsable des ressources
- adopter de bonnes pratiques de développement durable dans les entreprises, les institutions et les commerces.

Sur ces quatre orientations, la majorité des actions concernent la qualité de l'air et la gestion des ressources (eau et matières résiduelles). On comprend que le concept de développement durable est bien souvent synonyme d'environnement dans ce document qui ressemble moins à un « plan stratégique » qu'à un « plan d'action ». Le nom de « Plan d'action en environnement » aurait donné une idée assez claire de son contenu.

Un second document a été adopté, portant le sous-titre de Phase 2007-2009, il reprend les mêmes orientations, mais comprend maintenant 36 actions.

3.9.2. ÉLABORATION

Cependant, davantage que son contenu, c'est le processus d'élaboration du PSDD qui retient l'attention. Le PSDD fait appel à des acteurs à l'extérieur de l'administration municipale, de la société civile, des institutions, des affaires et des autres paliers de gouvernement, dans la définition des actions et leur mise en œuvre.

La Ville et ses « partenaires » sont organisés en trois comités.

- Le *comité technique* est responsable des analyses, fait des propositions et rédige les documents. Pour l'élaboration de la première phase, le comité était composé de fonctionnaires de la Ville et d'employés de deux organismes externes : la Conférence régionale des élus (CRÉ) et le Conseil régional de l'environnement (CRE). Le premier est composé d'élus montréalais de différents paliers gouvernementaux de Montréal. Le second réunit des organismes environnementaux de la société civile et des citoyens. Pour l'élaboration de la seconde phase, le comité technique n'incluait plus de participants de l'extérieur.
- Le *comité directeur* comprenait 18 personnes, dont 13 représentants externes à la Ville pour l'élaboration du document de 2005. On y retrouvait une majorité de représentants d'institutions (scolaires, gouvernementales), deux représentants des milieux d'affaires et trois associations bien connues (Vélo-Québec, Équiterre, CRE).¹⁸⁰ Le comité directeur était présidé par l' élu responsable du développement durable et du développement économique. Il se rencontrait à tous les mois. Le comité technique présentait le résultat de ses activités et vérifiait l'adhésion auprès des membres.
- Quant au *comité des partenaires*, il se voyait deux fois dans l'année pendant une demi-journée. Il s'agissait, vraisemblablement, d'un exercice de mobilisation des partenaires à qui l'on demanderait de s'impliquer dans la mise en œuvre des actions.

Certaines actions n'interpellent que la Ville de Montréal (par exemple, « harmoniser les services de gestion des matières résiduelles »). D'autres peuvent être réalisées avec l'appui d'entreprises (« implanter en milieu de travail des mesures favorisant le transport durable ») et la société civile (« créer et animer un réseau d'échanges sur le développement durable »). Les partenaires s'engageaient à réaliser certaines actions. Par la suite, ils recevaient des questionnaires pour rendre compte de l'avancée de leurs actions. Ces avancées sont décrites dans les bilans annuels.

En plus des comités, le PSDD a été soumis à deux reprises à l'étude publique par une commission permanente.

¹⁸⁰ Vélo-Québec et le CRE avaient été identifiés comme des « partenaire » de la Ville par un fonctionnaire responsable du Plan d'urbanisme. Équiterre était récemment mandaté comme expert par l'arrondissement Ville-Marie pour réaliser un audit environnemental. Le poids d'Équiterre et du CRE ont été constaté sur les modifications apportées au Plan d'urbanisme après les consultations. Sur une autre note, le représentant de Vélo-Québec au PSDD a été élu conseiller municipal à la fin 2005 dans l'arrondissement Plateau-Mont-Royal avec le parti du maire sortant.

3.9.3. ENJEUX DU DEBAT

Le débat autour du PSDD pouvait avoir lieu dans quatre arènes différentes (les trois comités et la commission permanente).

À l'interne, le témoignage d'un membre du comité technique suggère que le débat portait surtout sur l'intensité des engagements de la Ville de Montréal. Les partenaires externes négociaient leur adhésion au PSDD contre une bonification de l'offre de la Ville sur les thèmes environnementaux.

Il est intéressant de noter que le service concerné à la Ville de Montréal menait sa propre démarche de mobilisation des autres services et, surtout, des arrondissements. Cette mobilisation interne a été « relativement bonne » selon un membre du comité technique. Ce sont des personnes clés, connues de l'équipe et vraisemblablement intéressées qui ont été ciblées. Dans le contexte de la décentralisation, les arrondissements avaient pratiquement l'autonomie d'organismes indépendants. Ils ne se sont pas distingués par un fort taux de participation.

Lors des commissions permanentes, la participation du public a été limitée (quatre intervenants la première fois, neuf la seconde) (Commission permanente du conseil d'agglomération sur l'environnement, le transport et les infrastructures, 2005 ; 2006). Puisque le document de 2005 a été présenté après son adoption, les recommandations n'ont pu avoir d'effets que sur le document suivant. Les consultations tenues sur les deux documents ont fait émerger des positions semblables : apparition de quelques enjeux orphelins, mais surtout mise en cohérence et renforcement des objectifs et moyens de mise en œuvre. Cette situation est un peu prévisible, puisqu'il s'agit d'un plan assez englobant aux objectifs consensuels.

Le rapport à la société civile a créé une situation inusitée. Lors des consultations sur le premier document, le représentant du CRE au comité technique est venu s'exprimer au nom du CRE. Son intervention faisait jouer les deux rôles qu'il avait endossés : il a demandé que l'ensemble des actions de la Ville de Montréal soient cohérentes avec le PSDD. De toute évidence, le renforcement du PSDD équivalait au renforcement des propositions qu'il avait défendu au nom du CRE.

Son intervention semble avoir eu un effet. Du moins, les commissaires ont réinterprété cette idée dans leur première recommandation : « Que l'administration s'assure de la cohérence du Plan stratégique de développement durable de la collectivité montréalaise avec les orientations et les actions mises de l'avant dans les autres plans, stratégies et politiques présents ou à venir » (Commission permanente du conseil d'agglomération sur l'environnement, le transport et les infrastructures, 2005, p.8).

De fait, dans le document de 2005, les convergences avec les autres plans et politiques étaient énumérées dans les pages d'introduction. Dans le document de 2007, c'est une disposition particulière d'un plan qui est mise en relation avec une action particulière à chaque fois qu'il y a convergence.

Aussi peut-on se demander : le PSDD est-il un outil de mise en œuvre du Plan d'urbanisme ?

Alors que le Plan d'urbanisme mentionne le PSDD une seule fois, ce dernier le mentionne huit fois en 2005 et une douzaine de fois en 2007.

En fait, dans le document de 2007, les aspects pertinents du Plan d'urbanisme sont pris comme des moyens de mise en œuvre du PSDD. Le PSDD réalise moins une mise en cohérence entre des actions que la mobilisation de divers « partenaires » autour d'une action. La relation n'est pas entre des territoires ou des contenus, mais entre des acteurs. La principale qualité qui est recherchée est la volonté d'agir de ces acteurs et leur volonté d'adhérer à des actions communes.

CONCLUSION

Le Plan d'urbanisme de Montréal et les plans et politiques connexes mettent de l'avant le principe de développement durable et proposent des manières d'en articuler les trois piliers. Le débat public est explicitement identifié comme un moyen de mise en œuvre du développement durable — pour mobiliser les acteurs ou pour résoudre des tensions.

En revanche, l'équation entre développement durable et débat public ne peut être ramenée à ce simple rapport de causalité. Les participants aux débats appuient, certes, le principe de développement durable, mais cet appui ne se traduit pas par une recherche de cohérence entre ses trois dimensions. Le débat se situe en amont et porte sur des politiques souvent généreuses. Les participants interviennent surtout pour demander des renforcements, des garanties et des moyens de mise en œuvre quant à une thématique que le plan ou la politique a déjà identifiée. Le débat public, comme il s'est tenu sur le Plan d'urbanisme, n'est pas un exercice de recherche de compromis ou de nouvelles idées : c'est surtout un espace où s'exercent des pressions sur des aspects ponctuels du document. Il revient à la commission de synthétiser les commentaires et de trouver une forme de compromis.

Pour certains acteurs, la consultation est moment pour faire pression sur la Ville après avoir contribué à l'élaboration des documents en amont, au moment de la concertation. Les acteurs assidus et expérimentés qui participent aux concertations d'amont sont aussi ceux qui ont eu le plus d'impact sur le plan d'urbanisme au moment de la consultation. Les modifications consenties clarifient ou renforcent des orientations déjà établies.

Les documents dont nous avons traité ont généré une forte mobilisation lors des consultations en amont de leur élaboration. Mais malgré le poids des recommandations sur la mise en œuvre, le suivi de la mise en œuvre mobilise peu les mêmes acteurs. De plus, les mécanismes de débat sur les modifications au Plan d'urbanisme ont été affaiblis. Ceci est notamment la conséquence de la décentralisation des pouvoirs en urbanisme qui s'est accompagné d'un abaissement des normes en matière de débat. Malgré une forte mobilisation et un effort important consenti du côté de l'administration quant à la visibilité du débat, on constate un affaiblissement en aval des moyens de mise en œuvre et des dispositifs censés les garantir.

BIBLIOGRAPHIE

- CARON, Alain (2006) « Les mécanismes de consultation publique de la LAU », présentation PowerPoint, colloque *La planification territoriale et l'institutionnalisation du débat public*, 74^e congrès de l'ACFAS, 18 mai 2006.
- CHARTRE DE LA VILLE DE MONTREAL. Site du Gouvernement du Québec, Éditeur officiel du Québec.
- COLLECTIF (2008). « Projet Griffintown - L'Office de consultation publique de Montréal doit être utilisé », *Le Devoir*, vendredi 21 mars 2008
- COMMISSION PERMANENTE DU CONSEIL D'AGGLOMERATION SUR L'ENVIRONNEMENT, LE TRANSPORT ET LES INFRASTRUCTURES (2005) *Rapport de consultation et recommandations sur le plan stratégique de développement durable de la collectivité montréalaise*, (mai 2005), Ville de Montréal, 10 p.
- . (2006) *Plan d'action 2007-2009 du Premier plan stratégique de développement durable de la collectivité montréalaise – Rapport de consultation et recommandations*, (décembre 2006), Ville de Montréal, 13 p.
- DANCAUSE, Luc, ÉTHIER, Martin et SATHOUD, Ghislaine (2004). *La vie démocratique montréalaise : une revue critique des grands dossiers*, Société de développement des entreprises culturelles (SODECM), Montréal.
- GARIEPY, Michel (2002), « Grands projets et consultation publique à Montréal », dans *Actes du colloque Les grands projets de revitalisation urbaine et métropolitaine*, XIV^{es} entretiens Jacques Cartier, du 3 au 5 décembre 2001, Lyon, Conseil général du Rhône, p. 23-33.
- GAUTHIER, Mario (à paraître) « Développement durable, débat public et urbanisme à Montréal : l'injonction à la participation et ses effets sur la planification urbaine » In Mario GAUTHIER, Michel GARIÉPY et Marie-Odile TRÉPANIÉ, *Renouveler les pratiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*. PUM
- GAUTHIER, Mario et Louis SIMARD. (2007) « Le BAPE et l'institutionnalisation du débat public au Québec : mise en œuvre et effets » in REVEL, M. *et al.* (dir.) *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris : La Découverte, p. 78-91.
- HAMEL, Pierre (2006), « Participation, consultation publique et enjeux urbains. Le cadre du débat public à Montréal et son évolution », dans L. Simard, L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariépy et M. Gauthier, (dir.), *Aménagement et environnement : le débat public en apprentissage. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Collection « Villes et entreprises », Paris, L'Harmattan, p.229-240.

MAMR (2005), *La prise de décision en urbanisme*, Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires municipales et Régions, format électronique mise à jour le 28-08-2006.

MAMR (2007). *La réforme du cadre de planification instauré par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Diagnostic de l'application de la loi, Fiche de veille*, Gouvernement du Québec, Ministère des Affaires municipales et Régions, 25 p.

MARSAN, Jean-Claude (2008). « Projet Griffintown: Montréal mérite mieux », *La Presse*, mercredi 6 février 2008

OCPM. Les modifications au plan d'urbanisme. *Site de l'Office de consultation publique de Montréal*, [En ligne].
www2.ville.montreal.qc.ca/ldvdm/jsp/ocpm/ocpm.jsp?laPage=consultations_terminees.jsp#doc_compl

OCPM (2003). *Projet de règlement P-03-044 modifiant le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal afin d'y incorporer un document complémentaire - Rapport de consultation publique*, (5 septembre 2003), 43 p.

OCPM (2004). « Le nouveau Plan d'urbanisme de la ville de Montréal - Rapport de consultation publique ». In *Site de l'Office de consultation publique de Montréal* [En ligne]. (23 septembre 2004). www2.ville.montreal.qc.ca/ocpm/pdf/41/rapport.pdf

TREPANIER, Marie-Odile et Martin ALAIN. « Planification territoriale, pratiques démocratiques et arrondissements dans la nouvelle Ville de Montréal » In, Mario GAUTHIER, Michel GARIÉPY et Marie-Odile TRÉPANIER, *Renouveler les pratiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme : planification territoriale, débat public et développement durable*, PUM.

TRUDEAU, Alain (2005). *Le plan d'urbanisme de Montréal, un exercice réussi de concertation et de consultation publique*, Présentation PowerPoint, Boucheville, 16 novembre 2005.

VILLE DE MONTREAL (2002). *Compte rendu du Sommet de Montréal 5 et 6 juin 2002*.

———. (2002b). *Montréal à l'orée du XXI^e siècle, un choix de ville*, Direction du Service urbain, 104 p.

———. (2003) *Document complémentaire au Plan d'urbanisme*.

———. (2004a) *Document complémentaire au Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal – Version préliminaire*, (avril 2004) 21 p.

———. (2004b), *Plan d'urbanisme de Montréal - version préliminaire*, (Avril 2004).

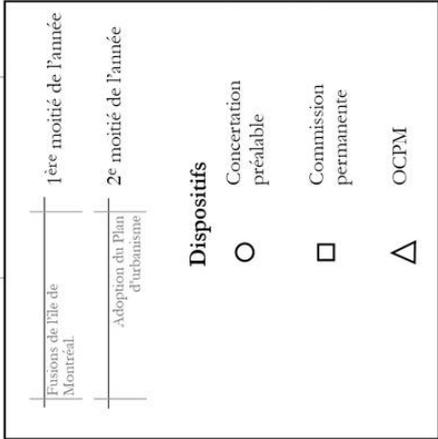
———. (2004c). *Plan d'urbanisme révisé. Ajouts et modifications apportés à la suite de la consultation publique*, (22 octobre 2004), Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine

- . (2004d), *Plan d'urbanisme de Montréal*, (Novembre 2004).
- . (2004e) *Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels*, (Décembre 2004), 35 p.
- . (2005) *Premier plan stratégique de développement durable de la collectivité montréalaise*, (Avril 2005), 114 p. et annexes
- . (2006), *Rapport de consultation et recommandations sur Le défi de la participation*, Commission de la présidence du conseil, rapport déposé au conseil municipal le 27 novembre 2006.
- . (2007) *Premier plan stratégique de développement durable de la collectivité montréalaise – Phase 2007-2009*, mars 2007, 113 pages
- . (2008) « Griffintown: une consultation publique exemplaire menée par l'arrondissement du Sud-Ouest » - Alan DeSousa, communiqué émis le 22 mars

ANNEXE 1

Chronologie de l'étude de cas montréalaise

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Commission consultative Tremblay	Élection de Gérald Tremblay	Fusions de l'île de Montréal. Entrée en fonction de Gérald Tremblay Création de l'OCPM. Entrée en fonction de l'OCPM Sommet de Montréal.	Modification de la Charte de la Ville de Montréal : décentralisation des pouvoirs d'urbanisme. Réduction du rôle de l'OCPM. <input type="triangle-up"/>	Référendum sur les définitions. Consultations sur la Charte montréalaise des droits et responsabilités. <input type="triangle-up"/>	Adoption de la Politique de consultation et de participation publique. Réallocation de Gérald Tremblay.	Étude publique du bilan 2006-2007 du Plan d'urbanisme <input type="checkbox"/>	Étude publique du bilan 2005-2006 du Plan d'urbanisme <input type="checkbox"/>	Étude publique du bilan 2006-2007 du Plan d'urbanisme <input type="checkbox"/>
		Plan d'urbanisme Premier document préparatoire du Plan d'urbanisme <input type="circle"/>	Démarches variées de consultation / concertation sur les chapitres d'arrondissement du Plan d'urbanisme. Concours d'idées Consultations sur le document complémentaire <input type="triangle-up"/> Adoption du document complémentaire	Consultations sur l'avant-projet de Plan d'urbanisme. <input type="triangle-up"/> Adoption du Plan d'urbanisme.	Étude publique du bilan 2004-2005 du Plan d'urbanisme <input type="checkbox"/> Adoption des chapitres d'arrondissement.	Étude publique du bilan 2004-2005 du Plan d'urbanisme <input type="checkbox"/>	Étude publique du bilan 2005 du PSDD <input type="checkbox"/>	Étude publique de la 2 ^e phase du PSDD <input type="checkbox"/> Étude publique de la 2 ^e phase du PSDD <input type="checkbox"/>
				Milieux naturels Consultations sur l'avant-projet de Politique des milieux naturels <input type="triangle-up"/> Adoption de la Politique des milieux naturels		Étude publique du bilan de la Politique des milieux naturels		
				Plan de transport Concertation sur le projet de Plan de transport. <input type="circle"/>		Étude publique du diagnostic du Plan de Transport <input type="checkbox"/>	Étude publique de la Charte de la Politique de Piéton <input type="checkbox"/>	Étude publique de l'avant-projet de Plan de transport <input type="checkbox"/>
			Plan stratégique de développement durable Mise sur pied des comités pour l'élaboration du PSDD Déclaration de principe de la collectivité montréalaise en matière de développement durable <input type="circle"/>	Diagnostic environnemental de l'île de Montréal. Points de repères et cadre de référence du PSDD <input type="circle"/>	Étude publique et adoption du PSDD <input type="checkbox"/>	Bilan 2005 du PSDD <input type="checkbox"/>	Bilan 2006 du PSDD et présentation de la 2 ^e phase. <input type="checkbox"/>	Étude publique de la 2 ^e phase du PSDD <input type="checkbox"/>



CONTEXTE ET ÉVÉNEMENTS

POLITIQUES ET PLANIFICATION

ANNEXE 2

Types de participants au débat

1. *Citoyens non affiliés* : participants à la consultation publique qui s'expriment à titre personnel. Cette catégorie comprend les professionnels qui s'expriment en leur nom plutôt qu'en tant que représentants de leur employeur.
2. *Groupes de service* : organisations du secteur associatif fournissant des services aux citoyens, aux groupes et/ou aux entreprises, notamment les Centres de gestion des déplacements, les groupes agissant sur le logement, l'emploi et l'immigration, ainsi que les groupes de concertation qui offrent leurs services de coordination pour faciliter et améliorer l'intervention sur un territoire.
3. *Groupes pan-montréalais de la société civile* : groupes composés de multiples membres qui oeuvrent sur le territoire de la ville de Montréal, de la métropole ou de la province, que ce soit des associations, des coalitions, des syndicats de professionnels, des fédérations ou des regroupements régionaux et qui font figure de groupe de pression sur le ou les enjeux sur lesquels ils ont développé une expertise.
4. *Groupes militants locaux* : groupes de citoyens définissant leur mission autour d'un enjeu de lutte précis, dont les membres sont principalement des riverains.
5. *Associations locales de résidents* : groupes de citoyens définissant leur mission autour d'un territoire donné, soit un quartier ou une rue.
6. *Milieus d'affaires* : entreprises privées et associations dédiées au développement économique à diverses échelles.
7. *Partis politiques et élus* : partis politiques municipaux, élus de la Ville de Montréal ou d'un arrondissement (comprend par extension un arrondissement quand il signe une intervention).
8. *Organismes et institutions publiques* : entité publique en relation avec un ministère, une municipalité ou un établissement d'enseignement et de recherche. Cette catégorie inclut aussi les établissements publics et les sociétés d'état.

ANNEXE 3

Thèmes des recommandations

1. *Transport* : relatif aux projets d'infrastructures et d'aménagements utilisés ou demandés pour le transport en automobile, le transport collectif, le déplacement à vélo, le déplacement à pied, les parts modales, les moyens d'atteindre ces objectifs, le contrôle de l'offre de stationnement et du transport des marchandises.
2. *Habitat* : relatif aux conditions d'habitat à Montréal et plus particulièrement à l'amélioration du stock de logements pour mieux répondre aux besoins et pour lutter contre l'exclusion sociale.
3. *Patrimoine* : subdivisé en trois sous-thèmes : le patrimoine bâti, le patrimoine archéologique et le patrimoine naturel. Il comprend les recommandations sur la *Politique de protection et de mise en valeur des milieux naturels* et ses écoterritoires.
4. *Qualité de l'environnement urbain* : relatif aux questions de bruit, de sécurité, de terrains contaminés, de gestion de matières résiduelles, de propreté, d'éclairage, et d'efficacité énergétique. Cette catégorie inclut également les commentaires sur les milieux de vie, la revitalisation urbaine, l'image et la visibilité de la ville.
5. *Parcs et espaces verts* : relatif à l'accessibilité, à la qualité, la sécurité, la protection et l'aménagement des parcs existants ou désirés. Cette section inclut aussi les recommandations relatives à des mesures de verdissement.
6. *Planification détaillée* : relatif aux secteurs de planification détaillée identifiés dans le Plan d'urbanisme et à des propositions pour l'inclusion de nouveaux secteurs. Ceci inclut des commentaires et des demandes de précisions, de modifications, et d'ajouts.
7. *Instrumentation, mise en œuvre et suivi du Plan d'urbanisme* : relatif aux moyens concrets de mise en œuvre du Plan d'urbanisme, notamment sur les partenaires de mise en œuvre, sur l'établissement de priorités d'actions, d'indicateurs et d'échéanciers, ainsi que sur les processus de suivi, d'évaluation, et de concertation. Cette section inclut aussi les paramètres réglementaires et les mesures pour favoriser une meilleure vie démocratique. Elle n'inclut pas les propositions qui se rapportent à une autre thématique, mais seulement les demandes générales.
8. *Développement social et communautaire* : relatif à l'offre en équipements communautaires et récréo-sportifs.
9. *Développement culturel* : relatif à la consolidation d'un pôle culturel ou le développement d'un circuit touristique.
10. *Développement économique* : relatif à la consolidation de secteurs commerciaux ou de pôles d'emploi.
11. *Affectations du sol* : relatif à l'affectation du sol de terrains précis.
12. *Aménagements précis* : suggestions précises pour l'aménagement d'un terrain ou d'un carrefour particulier.
13. *Autre* : recommandations qui ne cadrent pas dans aucun des thèmes cités, soit parce qu'elles touchent une thématique peu abordée ou qu'elles abordent un enjeu transversal.

ANNEXE 4

Statistiques croisées sur les thèmes et types d'intervenants des séances de dépôt de mémoires concernant le plan d'urbanisme

THÈME	Affectations du sol														TOTAL Résultat
	Aménagement prêts	Autres	Développement culturel	Développement social et communautaire	Développement économique	Habitat	Instrument, mise en œuvre et suivi	Parcs et espaces verts	Patrimoine archéologique	Patrimoine bâti	Patrimoine naturel	Planification détaillée	Qualité de l'environnement urbain	Transport	
TYPE D'INTERVENANTS	Associations locales de résidents	2%	4%	8%	19%	13%		9%	9%	10%	6%	7%	7%	6%	7%
	Citoyens non affiliés	1%	1%	2%	4%	2%		6%	10%	6%	5%	5%	14%	35%	100%
Corporations de développement économique	53%	74%	21%	10%	27%	6%	22%	26%	50%	16%	18%	22%	22%	37%	28%
	5%	4%	1%	1%	1%	2%	4%	7%	1%	3%	4%	4%	10%	50%	100%
Groupes de services	24%		4%		40%	2%	3%	3%		10%		38%	5%	3%	6%
	13%	1%	1%		7%	3%	2%	3%		7%		30%	10%	21%	100%
Groupes militants locaux	7%	9%	33%	57%	13%	72%	7%	16%		13%	2%	1%	23%	13%	20%
	1%	1%	3%	4%	1%	38%	2%	6%		3%	1%	0%	15%	24%	100%
Groupes pan-montréalais (voire nationaux) de la société civile			4%				3%	4%			8%		2%	1%	1%
			5%				10%	19%			38%		14%	14%	100%
Organismes et institutions publiques	13%	13%	29%	10%	7%	17%	25%	38%	50%	27%	63%	13%	26%	32%	28%
	1%	1%	2%	0%	0%	6%	4%	10%	0%	4%	15%	2%	12%	41%	100%
Partis politiques et élus	7%			5%		2%	29%	3%		25%	1%	14%	12%	5%	8%
	3%			1%		3%	18%	3%		14%	1%	9%	19%	26%	100%
TOTAL Nombre - Type d'intervenants	9%					1%	3%	2%			2%	4%	2%	3%	2%
	12%						3%	6%			6%	9%	9%	42%	100%
TOTAL Nombre - Thème	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	3%	2%	2%	1%	1%	10%	5%	7%	0%	4%	7%	5%	12%	37%	100%

3e case, 1ère colonne= 39% des recommandations sur le thème des Affectations du sol ont été formulées par des citoyens non-affiliés

4e case, 1ère colonne = 5% des recommandations des citoyens non-affiliés traitent d'affectations du sol

ANNEXE 5

Élaboration et adoption du Plan d'urbanisme

