

Comédie

Programme Comédie
www.comedie.org

Etude de cas

Réaménagement de la place Charles Mérieux, quartier de Gerland, Lyon.

Etude réalisée à l'occasion du

**Séminaire acteurs chercheurs du 27 juin 2006
« Regards pluridisciplinaires sur des expériences locales de concertation »**

et du

**Forum régional du 28 juin 2006
sur la concertation et la médiation environnementales**

Evénements organisés dans le cadre du Programme Comédie,
coordonnés par GEYSER et l'AFIP avec l'appui de
la Fondation de France et de la Région Rhône-Alpes

*L'homme habite, il prend place parmi les humains.
Il lui faut un lieu où inscrire son corps, sa subjectivité,
son histoire, sa citoyenneté.
S'il ne peut habiter, l'homme ne peut prendre place
et cela s'appelle aujourd'hui l'exclusion.
L'aider à habiter, cela s'appelle
lutter contre l'exclusion.*

Jean Furtos.

Réalisation des entretiens : Michel Méry et Benoît Vianney,
Délégation Rhône-Alpes de la Fondation de France

Personnes entrevues :

- M. Gérard Claisse, Vice-Président, Grand Lyon
- Mme Marie-Chantal Desbazeille, conseillère municipale du 7^è arrondissement de Lyon
- M. Jean-Pierre Flaconnèche, maire du 7^è arrondissement de Lyon
- Mme Jeanette Hurtrel, Présidente de l'association du Parc de Gerland
- Mme Marie-Christine Rigaud, service des espaces publics, Grand Lyon
- Mme Ringlet, directrice, Mission Gerland
- Mme Laurence Roux-Moschetto, chef de projet, service des espaces publics, Grand Lyon
- M. Joseph Salamon, chargé de la concertation, Mission Gerland

Rédaction : Pierre-Yves Guihéneuf, Geysler.

Mai 2006

1) Le contexte et l'historique du projet

Le quartier de Gerland connaît depuis plusieurs années d'importants remaniements. Autrefois quartier industriel et commerçant, il a été marqué par l'implantation du stade de football lyonnais et évolue depuis les années quatre-vingts vers un quartier mixte, d'habitat et d'activités : entreprises, hôtels, organismes de formation et d'animation culturelle... En 2001, à la demande de la Communauté urbaine et de la Ville de Lyon, un projet urbain est élaboré par un architecte et un paysagiste. En janvier 2002, la participation du public dans le réaménagement du quartier est définie dans ses grandes lignes lors d'une réunion associant des élus, les services techniques et les principaux responsables institutionnels concernés. Cette initiative, qui prend place dans le cadre de l'adoption par le Grand Lyon – la communauté urbaine – d'une Charte de la participation¹, est complétée par la mise au point d'une démarche de concertation² prévoyant des actions d'information et de dialogue avec la population.

En 2002, un diagnostic du quartier est réalisé par l'urbaniste. La même année, le projet de réaménagement est présenté à la population du quartier sous forme d'une exposition, visitée par 1250 personnes (Gerland compte environ 25 000 habitants, tous âges confondus). Dans le cadre de ce réaménagement, il est décidé de procéder à la restructuration de la place Dr Charles Mérieux (anciennement place Antonin Perrin) et d'un carrefour attenant. Le projet en est confié à un paysagiste, M. Michel Corajoud.

En février 2004, une réunion est organisée par la Ville et le Grand Lyon pour présenter aux habitants l'avant-projet de M. Corajoud pour le réaménagement du carrefour. La réunion est particulièrement houleuse, les habitants faisant part de leur opposition à cet avant-projet. En outre, les modalités et l'objet de la concertation leur apparaissent confus.

A l'issue de cette réunion, les collectivités concernées apportent des précisions : la concertation ne portera pas sur le carrefour, dont l'aménagement est qualifié de « non négociable » pour plusieurs raisons, notamment à cause du fait qu'il relève d'un enjeu dépassant le quartier car il concerne le plan de circulation de l'ensemble de la communauté urbaine. En outre, une concertation avait déjà eu lieu sur ce projet à la fin des années quatre-vingt-dix. En revanche, la concertation portera sur la place Charles Mérieux. Les associations locales, déçues d'être exclues d'une partie du projet, placent la barre de leurs exigences à un niveau élevé sur l'espace qui est ouvert à la discussion, en demandant l'interdiction totale de stationnement des automobiles, l'exclusion des taxis et une forte limitation du nombre autorisé de marchands ambulants, ce qui modifie très sensiblement le projet initial. Le dialogue s'engage sur cette base et durera plus d'un an.

L'interprétation des personnes interrogées diffère sur l'importance à donner à cette réunion fondatrice de février 2004. Pour les habitants, elle a marqué la véritable émergence d'une concertation « qui n'était pas vraiment prévue à l'origine ». Pour les responsables du projet,

¹ Voir www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/Pdf/vie_democratique/charte_part.pdf

² Démarche de concertation, comité de Suivi Gerland, 11 mars 2002.

elle n'a fait que confirmer la nécessité d'une concertation qui était déjà planifiée antérieurement. Comment interpréter cette divergence d'interprétation ? Peut-être que les velléités des habitants ont incité les commanditaires à renforcer le dispositif prévu. Peut-être que celui-ci avait simplement été sous-évalué par les habitants et assimilé à une procédure classique de consultation. Quoi qu'il en soit, cette réunion a été le point de départ d'un processus participatif ambitieux, considéré par ses initiateurs comme un projet pilote préfigurant la politique de la ville et de l'agglomération en matière de participation citoyenne.

2) Les acteurs

Les commanditaires

Les commanditaires sont les collectivités territoriales qui pilotent le projet de réaménagement du quartier, notamment :

- le Grand Lyon, représenté par son vice-président chargé de la participation citoyenne et du Conseil de Développement, M.Gérard Claisse, initiateur du processus. M. Claisse a participé à de nombreuses réunions. Le Grand Lyon était également présent à travers son service des espaces publics (Mme Roux-Moschetto et Mme Rigaud)
- la Ville de Lyon, représentée par le maire du 7^e arrondissement et plusieurs adjoints, M. Jean-Pierre Flaconnèche, également participants aux réunions.

Les animateurs

L'animation a été confiée à la Mission Gerland, structure créée par le Grand Lyon, et particulièrement à son chargé de mission, M. Joseph Salamon. Celui-ci a été assisté lors de certaines réunions par un médiateur indépendant.

Les participants

Côté habitants, le Conseil de Quartier a sans doute été l'organisme le plus actif dans la concertation. Composé de 450 membres inscrits, il est particulièrement dynamique dans la vie du quartier et constitue un interlocuteur fort pour les collectivités.

L'Association du Parc de Gerland, qui regroupe 80 membres et a pour objectif de préserver l'environnement du quartier, a délégué trois participants aux réunions.

L'association Gerland Perspectives regroupe des habitants et des entreprises. Sa responsable est également présidente du Conseil de quartier.

Plusieurs acteurs du quartier ont pris part à la concertation de manière plus ou moins active :

- la Halle Tony Garnier, implantée sur la place et qui organise des manifestations culturelles
- l'Ecole Nationale Supérieure
- l'Association des entreprises technologiques de Gerland (AETG)
- les hôtels Ibis et Mercure
- le Couvent des Clarisses
- des habitants à titre individuel.

M. Corajoud, paysagiste chargé du réaménagement de la place, a pris part de façon active aux réunions de concertation. Lié aux commanditaires, il est intervenu pour présenter et discuter son projet.

Les chauffeurs de taxi, concernés le stationnement sur la place - le leur ou celui des autres véhicules - se sont montrés réticents envers la concertation et auraient fait intervenir leur fédération nationale auprès des élus. Il existe certaines contradictions entre les enquêtés à propos de leur participation, mais il semble que celle-ci ait été, en tout état de cause, assez limitée.

Il faut noter que certains acteurs ont refusé de participer à la concertation :

- les habitants d'un immeuble donnant sur la place, mécontents d'un projet de suppression d'un square situé en bas de chez eux et qu'ils utilisaient comme lieu de rencontre. Sollicités pour participer, ils auraient refusé d'apporter leur soutien à la concertation.
- certaines associations locales, notamment le Centre Social, n'ont pas souhaité participer.

Des élus de l'opposition ont fait savoir qu'ils n'ont pas été invités à la concertation et qu'il n'y a pas eu d'information au niveau du Conseil d'arrondissement, contrairement à ce qui est affirmé par les élus de la majorité. Les premiers participeront cependant à quelques réunions. Ils contestent la représentativité du Conseil de Quartier et regrettent que les Comités d'intérêts locaux, mis en place sous la précédente mandature, n'aient pas été invités à participer.

Bien évidemment, tous les habitants du quartier n'ont pas pris part à la concertation, malgré le caractère ouvert de celle-ci. Il est difficile d'en estimer le nombre et le profil. Parmi celles qui sont connues, notons l'absence de personnes âgées d'origine maghrébine qui utilisent régulièrement la place comme lieu de rencontre, la faible présence des jeunes, l'absence des locataires de l'OPAC du Grand Lyon.

3) La concertation

Les étapes du processus

Les principales étapes du processus de concertation ont été les suivantes.

- **L'exposition**

Réalisée sur place à partir de septembre 2003, elle avait pour objectifs :

- d'informer le public sur le projet
- d'accueillir des élèves des écoles, des étudiants des universités, etc.
- de recueillir les souhaits, besoins, avis et propositions des différents acteurs.

A l'issue de la visite, un questionnaire est remis aux visiteurs. 250 d'entre eux manifestent leur souci de participer à la concertation et sont invités aux réunions publiques.

- **La première réunion**

Ouverte à tous, cette réunion du 26 février 2004 avait pour but de présenter le programme de réaménagement et de mobiliser les acteurs locaux désireux de s'engager dans la concertation.

- **Le lancement de la concertation**

En juillet 2004, le dispositif de concertation est élaboré par la mission Gerland et proposé aux acteurs locaux.

Lors d'un « Planning day » les différents acteurs se divisent en ateliers de travail et reçoivent un support d'information et un outil de réflexion.

- **Les groupes de travail**

Des « Ateliers de dialogue urbain » (ADUL) sont mis en place fin 2004. Ils regroupent les élus et services techniques, les associations et habitants, etc. Ils sont animés par M. Joseph Salamon, de la Mission Gerland.

Des réunions informelles et conviviales ainsi que des visites de terrain sont également organisées, afin de construire une confiance entre les partenaires et évaluer *de visu* certains éléments sur lesquels portait la discussion.

Sept ateliers de concertation ont été animés par un médiateur extérieur.

- **Animations locales**

Organisation de différents types d'animations dans les locaux de la Mission Gerland.
Organisation de jeux autour des thèmes abordés dans le projet urbain.

- **Information**

La Lettre d'information trimestrielle du projet et les communiqués de presse sont préparés par la Mission Gerland, qui réalise également des brochures sur le projet, expliquant ses principaux objectifs et différents enjeux.

Les instances

Un Comité technique composé des représentants des différents services de la Ville et du Grand Lyon ainsi que de la directrice de la Mission Gerland, a été constitué.

Le comité de suivi de Gerland, composé des élus, de techniciens et de l'animateur de la concertation, a préparé les décisions qui ont été prises par les élus et en a assuré le suivi.

Le déroulement et les résultats

La concertation, dont les ateliers de dialogue urbain constituent le dispositif central, s'étalera sur environ une année. Elle porte sur l'aménagement de la place Charles Mérieux.

Au départ, le Conseil de Quartier et l'association du Parc de Gerland demandent :

- que le stationnement automobile ne soit pas autorisé sur la place, y compris pour les taxis ;
- qu'une zone à la vitesse limitée à 30 km/h soit instaurée ;
- que des espaces verts autrefois existants et ayant disparu lors du réaménagement du carrefour attenant à la place, soient recréés et aménagés pour les enfants ;
- qu'un nombre très limité de marchands ambulants soit autorisé ;

- qu'une fontaine soit installée.

Au début des ateliers, certains participants se connaissent, comme la paysagiste M. Corajoud et l'association du Parc de Gerland, qui ont eu l'occasion de se rencontrer lors de travaux précédents. L'association en a gardé une image favorable, ce qui a facilité les échanges : « la confiance avec lui était établie ». D'autres en revanche se découvrent lors des ateliers. C'est le cas en particulier pour la plupart des habitants et le directeur de la Halle Tony Garnier, important acteur culturel de Lyon qui organise régulièrement des spectacles mais dont l'activité semble isolée de la vie du quartier.

Conjuguer les objectifs à divers niveaux, ceux des habitants de proximité comme ceux des résidents plus éloignés, apparaît rapidement comme une tâche complexe, d'autant plus qu'il est nécessaire de composer avec des contraintes urbanistiques et techniques, des obligations légales ou des servitudes. Plans, vues en perspectives et maquettes sont utilisés pour clarifier les débats. L'animateur intervient pour introduire des éléments d'information et traduire les langages techniques.

Le principal point d'achoppement réside dans l'interdiction de stationner sur la place souhaitée par les associations. Cette proposition rencontre une vive opposition des chauffeurs de taxi. Leur réticence vis-à-vis de la concertation et leurs tentatives de la contourner pour s'adresser directement aux élus renforcent les exigences à leur égard.

L'interdiction de stationnement pose aussi un problème pour la halle Tony Garnier lors de l'organisation de ses manifestations culturelles. Les débats sur ce point sont jugés francs : « L'expérience a obligé tout le monde à se mettre à découvert, cela a créé une obligation de travail dans la transparence ». Transparence relative cependant puisqu'au cours de la concertation, les associations d'habitants et la Halle Tony Garnier se réunissent en marge des ateliers et passent un accord : les associations acceptent une concession en permettant l'utilisation de la place pour les files d'attente de voitures le jour de spectacles, en échange d'un appui à leur proposition d'évincer le stationnement des taxis. C'est ce qui est fait, avec succès.

Au cours du processus, les modifications prévues au projet sont chiffrées et le budget s'avère dépasser les limites fixées. Les élus opposent leur veto. Le paysagiste doit modifier le projet qui est de nouveau soumis aux participants à la concertation. Plus de place est donnée aux végétaux afin de réduire les coûts. Finalement, le projet est accepté par l'ensemble des participants. Son budget reste conforme aux limites imposées, le stationnement est interdit sur la place, sauf pour les files d'attentes de voitures les jours de spectacle. La station de taxis est prévue sur une contre allée attenante à la place. La présence des marchands ambulants est limitée (3 au lieu de 7 prévus initialement). Un espace vert est créé mais l'installation de la fontaine n'est pas accordée. Globalement, le conseil de Quartier et l'association du Parc de Gerland s'estiment satisfaits du résultat obtenu, ainsi que les élus du Grand Lyon et ceux de l'arrondissement.

Les personnes consultées sont confiantes dans la volonté des élus de respecter les orientations prises par le groupe de concertation, estimant avoir reçu des garanties à ce sujet. Cependant, l'avenir de la place n'est pas figé pour autant. C'est un espace qui peut être approprié dans l'avenir par d'autres acteurs à des fins d'animation, d'événements culturels... Cette incertitude suscite d'ailleurs des inquiétudes de la part des habitants..

Le coût

Le coût de la concertation est estimé par la Mission Gerland à 100 000 euros, soit 1,6 % du coût total du projet d'aménagement chiffré à 6,2 millions d'euros.

4) L'animation : facteurs de succès et limites

La concertation a été animée par la Mission Gerland en la personne de M. Joseph Salamon, véritable cheville ouvrière du processus dont le rôle est a été jugé très positif par l'ensemble des personnes entrevues. Son professionnalisme, son implication personnelle, sa capacité à être à la fois proche des acteurs locaux tout en gardant une indispensable distance par rapport à leurs positions lui ont rapidement donné la légitimité nécessaire pour accomplir sa mission.

Pourtant, dans le contexte de relative défiance des habitants envers les élus qui s'est manifesté lors de la réunion houleuse de février 2004, cette légitimité n'était pas acquise. On pouvait en effet penser que l'animateur, employé par une structure dépendante de la communauté urbaine, n'avait pas l'extériorité suffisante pour rester neutre dans les débats, la neutralité étant souvent jugée comme une condition de réussite de l'animation. Sans doute est-ce pour prévenir ce problème que les élus ont décidé de faire appel, lors de certains ateliers, à un médiateur indépendant. Cependant, c'est M. Salamon que les habitants considèrent comme le véritable médiateur. Plusieurs explications concourent à ce fait.

Premièrement, au contraire du médiateur que l'on a sollicité seulement pour l'animation de certaines réunions, M. Salamon a conduit l'ensemble du processus, fait acte de présence en de nombreuses occasions et a imposé ainsi une présence longue et continue qui a contribué à asseoir sa crédibilité.

Deuxièmement, son attitude personnelle, faite d'engagement envers la cause du dialogue et d'impartialité dans sa conduite des débats, a permis de compenser progressivement le handicap initial que pouvait constituer sa dépendance supposée envers ses employeurs de la communauté urbaine. Il faut dire que les élus n'ont pas eux-mêmes défendu d'option urbanistique particulière lors des débats et se sont contenté de définir les modalités de la concertation et de fixer le cadre du dialogue (notamment les limites budgétaires des aménagements à promouvoir). D'autre part, le fait que les élus étaient présents lors de nombreuses réunions a permis de dégager l'animateur de son rôle éventuel de défense des intérêts de ses employeurs pour lui permettre d'endosser sans ambiguïté celui d'animateur qui lui était confié. Cette clarté a probablement beaucoup facilité l'adoption d'une posture d'indépendance. Pour M. Salamon, « la confiance s'est gagnée au cours du processus ».

En troisième lieu, les compétences professionnelles de M. Salamon dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme en ont fait une personne ressource. Comme dans l'expérience menée par l'association Robins des Villes à Bourgoin-Jallieu, le fait de disposer d'une compétence professionnelle dans le domaine traité semble avoir été apprécié par les participants, car l'animateur a pu jouer un rôle de traducteur des langages et de formateur dans un domaine considéré comme complexe. M. Salamon a également suivi des stages de formation pendant l'expérience, sur les aspects juridiques de tels projets, la communication inter-personnelle et les méthodologies de concertation.

Il est difficile de porter une appréciation sur le rôle du médiateur sollicité pour appuyer l'animateur de la concertation lors de certaines réunions. Pour certaines personnes entrevues, son rôle a été très positif. Pour d'autres il était au contraire secondaire, voire superflu. On peut s'interroger sur cette différence d'appréciation de personnes ayant assisté aux mêmes événements... La perception des habitants est-elle une conséquence de la discrétion du médiateur ? Au contraire, son intervention - quelle que puisse être sa qualité - est-elle apparue comme superflue pour un groupe qui aurait trouvé le moyen de s'autoréguler ?

La qualité de l'animation n'a pas été le seul facteur de succès de l'opération. L'implication des élus a constitué un facteur positif, tout comme le fait que l'architecte en charge du dossier ait accepté de modifier son projet avec une constante bonne volonté. Pour l'une des personnes entrevues, la participation des habitants a véritablement pris de l'ampleur lorsque l'architecte a dit aux habitants, en parlant de l'espace à aménager : « C'est votre place ».

5) La concertation, outil de gouvernance ?

Le réaménagement concerté de la place Charles Mérieux s'inscrit dans le cadre de la Charte de la Participation du Grand Lyon. Celle-ci considère la participation citoyenne comme une finalité politique au cœur d'une stratégie de développement durable et comme un moyen « d'améliorer la lisibilité de l'action publique, d'enrichir le contenu des projets, de faciliter leur réalisation et leur appropriation »³. Cette charte distingue plusieurs modalités de communication : l'information ascendante ou descendante, la consultation, la concertation ou la co-élaboration. La concertation est affirmée comme la priorité. Elle est définie comme « un dialogue avec la population sur un sujet afin de mieux prendre en compte les avis exprimés et, ainsi, de faire émerger l'intérêt général ».

Comment les responsables du projet considèrent-ils l'expérience ? Pour Jean-Pierre. Flaconnèche, maire du 7^e arrondissement, l'écoute des citoyens est indispensable car ceux-ci disposent d'une « compétence d'usage » dont la mobilisation permet d'élaborer des projets plus pertinents. Pour lui, la contribution des ateliers au projet a été très sensible et le rapport coût/efficacité de l'expérience s'est révélé positif. Des règles doivent cependant être respectées :

- l'existence d'une marge de négociation réelle, dans le cadre défini pour la concertation (budget, territoire concerné)
- le même poids accordé à tous les participants
- le partage des responsabilités : le groupe de concertation définit des orientations, les services techniques et les professionnels les traduisent en propositions concrètes, la décision est prise par les élus.

Le service des espaces publics du Grand Lyon ne s'estime pas dépossédé de ses prérogatives par la participation des citoyens et considère au contraire que son travail est valorisé. La concertation est cependant une exigence : il faut bien identifier les acteurs locaux et comprendre leur rôle. La Mission Gerland estime cependant qu'il est souvent nécessaire de convaincre les services techniques de l'intérêt de la concertation et qu'il est parfois nécessaire d'engager pour cela une « médiation interne ».

³ Charte de la Participation du Grand Lyon, p. 7

Pour la directrice de la Mission Gerland, « La décision est plus juste et plus équitable, même si elle n'est pas plus originale ».

Pour G. Claisse, du Grand Lyon, sans concertation, le stationnement sur la place aurait probablement été autorisé, au vu des demandes pressantes des taxis et de la Halle Tony Garnier. Le projet issu de la concertation est donc différent de ce qu'il aurait été sans participation des habitants. Pour lui, même si le délai a été rallongé de deux mois, cela a évité tout contentieux ultérieur en aboutissant à un projet partagé dont les habitants se sentent un peu les auteurs.

Pour les représentants du Conseil de quartier, l'expérience est positive : « C'est une bonne façon d'appréhender la décision publique ». Ils demandent qu'elle soit reconduite dans d'autres cadres.

En matière de gouvernance territoriale, deux questions peuvent cependant être soulevées.

La première est celle des « absents » lors de la concertation. Le processus a mobilisé les citoyens les plus actifs, notamment ceux qui participent déjà à la vie associative ou au Conseil de Quartier. Qu'en est-il des autres ? Faut-il engager des démarches plus volontaristes pour toucher une fraction plus large de la population locale ? Comment gérer le fait que certaines catégories de population, notamment des personnes fragilisés économiquement, soient peu investies dans le vie publique ou considèrent les réaménagements urbains comme des questions secondaires au regard de leurs besoins ?

La seconde question est celle des échelles de la concertation. A Gerland, on a engagé un débat à l'échelle d'un quartier pour un aménagement prioritairement destiné au quartier. Comment faire pour des aménagements à une plus vaste échelle (la ville, l'agglomération) en assurant la même qualité de participation aux citoyens ? Comment articuler les échelles de gouvernance pour garantir la cohésion des aménagements ? Comment éviter les réflexes égoïstes et intégrer la nécessité de solidarités territoriales ?

6) Les habitants : rapports de force et apprentissages

Aménager une place pourrait, au premier abord, sembler simple. Mais une place publique n'est pas seulement un paysage qu'il s'agirait de dessiner, c'est un espace fonctionnel qui doit répondre à des attentes multiples. La découverte de cet enjeu s'est faite progressivement aux yeux des habitants. Deux éléments leur ont semblé importants :

- l'information apportée, qui se doit d'être complète, loyale et compréhensible ;
- la capacité des divers protagonistes à adopter une attitude constructive et à faire des concessions.

Conseil de Quartier et associations estiment avoir fait trois concessions : l'abandon du projet de fontaine, pour des raisons de coût ; le stationnement des taxis sur une contre-allée attenante à la place et surtout l'accès à des files de voitures jusqu'à la Halle Tony Garnier les soirs de spectacle, à la fois pour ne pas handicaper cet acteur culturel et pour obtenir un allié dans leurs négociations avec les taxis..

De cette expérience, ils estiment avoir retiré une meilleure connaissance de la façon dont s'élabore une décision publique : « Chacun [les politiques et le Conseil de Quartier] a appris à vivre plus démocratiquement. [Au sein du Conseil de quartier], ceux qui ont participé ont aujourd'hui un regard différent sur la vie publique ».

A l'issue de la concertation, le Conseil de Quartier a vu sa légitimité renforcée. Ses responsables estiment en avoir retiré « un savoir-faire et un savoir-écouter ».

Autre effet non prévu pour les habitants : une meilleure connaissance des acteurs du quartier et de leurs logiques. Ce renforcement de la cohésion locale, dont on peut penser qu'elle sera utile à d'autres processus ultérieurs de participation, a été apprécié par l'ensemble des participants. « La concertation a développé la capacité à agir ensemble ».