

# LES COMITÉS D'INTÉRÊTS LOCAUX DE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE

## GRANDEUR ET INCERTITUDES D'UNE FORME ASSOCIATIVE

Les Comités d'intérêts locaux (CIL) de l'agglomération lyonnaise sont nés de la mobilisation de citoyens pour leur environnement immédiat, à travers les problèmes de voirie, de desserte, de tout-à-l'égout, etc., à la fin du XIXe siècle<sup>1</sup>. Ils sont toujours aujourd'hui un des porte-voix des habitants. Leur préoccupation locale, dont les fondements ont évolué, existe toujours mais elle a été relayée par une action plus globale. Dans le souci de peser davantage dans les questions d'avenir d'une agglomération qui ne s'affirme réellement que dans les années cinquante, une union, l'UCIL (Union des comités d'intérêts locaux), a été fondée en 1960. L'ensemble de l'organisation associative forme une structure pyramidale mais interactive, où les échelles géographiques s'emboîtent. Cependant certains CIL et certaines individualités jouent un rôle prépondérant dans le fonctionnement de cette mécanique associative à fort ancrage territorial. Mais ce qui a fait l'efficacité d'un modèle construit dans la durée<sup>2</sup> provoque, dans le contexte socio-politique des six dernières années, son obsolescence. La longue durée serait-elle devenue un obstacle à l'avenir de l'association ?

### Le territoire ou la ville vue d'en bas<sup>3</sup>

Le territoire est la donnée première du système associatif CIL et UCIL, tant dans ses représentations que dans ses pratiques. Chaque CIL se prévaut d'un territoire d'inscription qui se décline comme une identité. Le territoire est donc une ressource pour l'organisation associative. Il est sa matière, celle sur la transformation de laquelle elle peut agir. C'est à partir de son maillage territorial que le système associatif s'est forgé une place importante dans la relation aux élus locaux. Il fonctionne par l'entremise de trois associations présidées par le même homme<sup>4</sup>, ce qui leur permet de se positionner à différentes échelles territoriales.

Depuis 1960 l'UCIL<sup>5</sup>, en favorisant de son poids et de sa légitimité la création d'un comité d'intérêt Local

(CIL) dans chacun des quartiers non représentés, a adopté la stratégie spatiale du quadrillage systématique allant de la périphérie au centre de la ville. C'est ainsi que le comité Centre-Presqu'île (CPI) s'est intégré dans le puzzle des CIL existants (Nord/Sud) pour couvrir le secteur compris entre les Terreaux et la gare de Perrache. « Plus large que les quartiers repères habituellement énumérés : Ainay, Charité, Bellecour, Célestins, Jacobins, Mercière, Grôlée, Terreaux, Hôtel de Ville, etc., il n'a pas de réalité et de cohérence autres que celles de verrouiller le dispositif de représentation des comités »<sup>6</sup>, dans un secteur historiquement non propice à la création de comités de quartier. En effet, le Centre Presqu'île s'est inséré dans l'interstice disponible<sup>7</sup> tout en négociant avec le CPIL<sup>8</sup> sa limite terri-

1. D'après T. Joliveau, le premier CIL est créé en 1880. Le dernier CIL créé en 1970, a longtemps été celui de Centre Presqu'île (CPI). Depuis peu (2000) une dernière adhésion à l'UCIL a été enregistrée, donnant le statut de CIL à une association du IVe arrondissement de Lyon, intitulée « La Croix Rousse n'est pas à vendre ».

2. S'il est en effet une caractéristique du système associatif étudié c'est la durée. Ce qui peut paraître paradoxal compte tenu du fait qu'il est reconnu y compris par les chercheurs (Foret 1997) que l'urbanisme n'est pas favorable à une organisation et une expression de longue durée des associations d'habitants.

3. La ville vue d'en bas est une expression des dirigeants de l'UCIL et des CIL. Cette ville est celle des habitants, du quotidien, du bon sens, de la proximité.

4. Il s'agit de l'UCIL (Union des Comités d'Intérêts locaux et d'urbanisme), de Lyon Métro Transports publics, et du Comité Centre Presqu'île, trois associations du système présidées par le même homme. Ces trois associations ont chacune un siège dans la Maison rhodanienne de l'environnement, (rue Sainte-Hélène), lieu partagé à la fois par des associations naturalistes, telles que la FRAPNA ou le CORA, et des associations de défense du patrimoine (Maisons paysannes de France par exemple).

5. Joliveau, *Associations d'habitants et urbanisation : l'exemple lyonnais (1880-1983)*, Paris, coll. « Mémoires et documents de géographie », Éd. du CNRS, 1987, p.190-191.

6. *Op. cit.*, p. 193.

7. Entretien avec le Président du CPI, réalisé par M. Amzert et F. Chignier Riboulon.

8. Comité Perrachois d'Intérêt Local.



L'association Lyon-Métro au cours d'un essai du nouveau tramway avant la mise en service.

toriale sud<sup>9</sup>. Pour se distinguer du CIL des Pentès de la Croix-Rousse, il porte dans son nom une référence topographique, « tout ce qui était plat dans le premier arrondissement, c'était chez nous »<sup>10</sup>. Ainsi, à cette appellation nouvelle – Centre Presqu'île – correspond un territoire découpé artificiellement par soustraction des zones d'influence des comités précédents. Il s'agit d'un secteur globalement homogène (en terme d'activités commerciales mais peut-être aussi sociologiquement) par rapport aux pentes de la Croix-Rousse (alors en voie de paupérisation)<sup>11</sup> et au quartier « de derrière les voûtes », comprenant le secteur des Terreaux (Mairie Centrale), la place Bellecour (lieu symbolique lyonnais) et le quartier d'Ainay (ancien bastion de la « bourgeoisie » lyonnaise). Le CPI se mobilise sur le terrain très parcellaire et consensuel de la valorisation à apporter au domaine public<sup>12</sup> dont les principes sont énoncés dans la charte des centres anciens. Cette politique de sauvegarde du centre ancien s'appuie sur les structures associatives locales<sup>13</sup> et amène les élus à créer une structure de réflexion *ad hoc* de la communauté urbaine sur un périmètre plus restreint. Cette stratégie offre au CIL-CPI la possibilité d'avoir accès aux éléments de réflexion d'ensemble, l'urbanisme étant de compétence communautaire.

L'association Lyon-Métro-transports publics a été créée en 1964 avec un comité d'honneur présidé par le préfet. L'association<sup>14</sup> combat le métroscepticisme des Lyonnais, dont certains décideurs comme C. Delfante ou C. Béraudier. Un travail d'information (stand, affiches...) et de lobbying est assumé par l'association, il est soutenu par des entreprises de BTP fortement intéressées par tout projet de construction. Le nombre de ses adhérents n'a jamais été très élevé, ils sont 198 en 1999. C'est un chiffre relativement stable depuis une dizaine d'années. Certains estiment qu'avec un nombre d'adhérents « aussi faible » elle ne peut pas se présenter comme une association représentative d'usagers ni même être considérée comme un partenaire auprès des instances de concertation. Cependant la

place que cette association occupe dans le système de décision des transports lyonnais a été importante ; sa capacité à faire pression sur les élus, la possibilité de s'exprimer dans la presse en font une force de pression et de critique non négligeable dans le jeu politique local. Son poids était, et reste, renforcé par la coordination entre ses actions et celles de l'UCIL. Enfin, et surtout, la quantité ne saurait primer l'organisation et l'insertion dans le microcosme. En effet, des personnes morales de premier plan cotisent régulièrement et traditionnellement à Lyon-Métro comme les TCL ou la CCI de Lyon. Par ailleurs, l'association et son président savent le cas échéant s'entourer de spécialistes capables de monter des dossiers techniques et de fournir ainsi des contre-expertises, des alternatives ou des modifications aux projets que propose l'administration.

De nombreux CIL adhèrent à Lyon-Métro. Plusieurs présidents et administrateurs de CIL font partie de son conseil d'administration. Enfin, pour relancer les bonnes volontés et faire participer les CIL à un pro-

9. Si pour son président, le centre-presqu'île devait se prolonger au nord jusqu'à la place Carnot (Gare de Perrache), le CPIL (qui allait auparavant jusqu'à la place Bellecour) revendiquera de conserver une partie du secteur allant au delà des voûtes de Perrache, afin d'afficher une homogénéité du quartier, cela malgré (ou à cause de) la coupure constituée par la gare et ses lignes de chemin de fer.

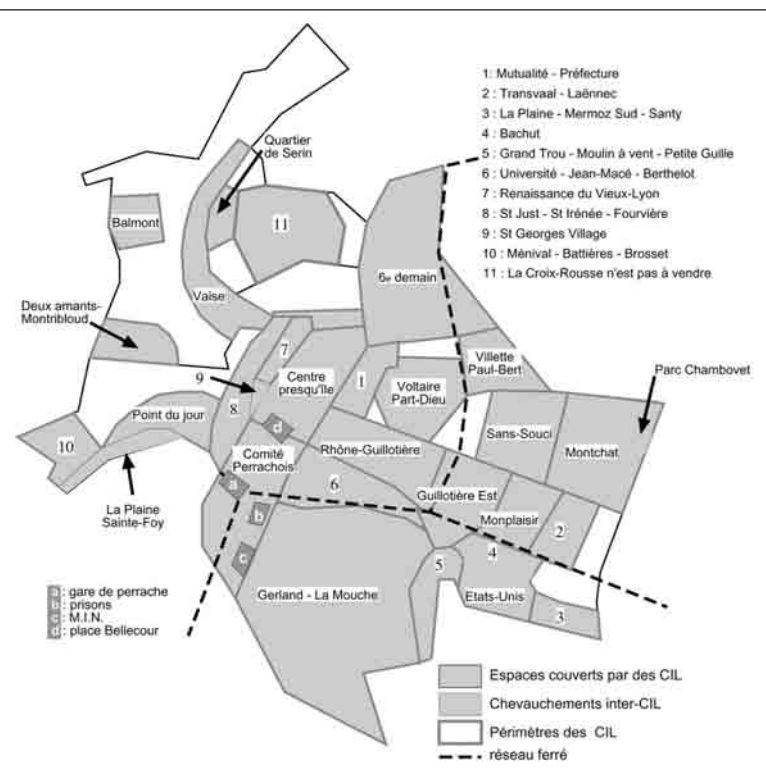
10. Entretien avec le président du CPI, réalisé par M. Amzert et F. Chignier Riboulon. Ce périmètre est validé par les institutions communautaires. En 1982, Jean Frebault, directeur de l'Agence d'urbanisme de Lyon, mentionnera dans un article publié dans la *Revue du Centre Presqu'île* : « On retiendra comme définition du périmètre géographique de la Presqu'île la plus couramment admise, qui est en fait celle du « centre presqu'île » : le secteur compris entre Rhône et Saône et allant de Perrache aux Terreaux ».

11. L'une des plus célèbres « luttes urbaines » à Lyon, qui se joue sur le quartier des pentes de la Croix-Rousse, va se polariser autour des projets de restructuration de la Montée de la Grande-côte et du quartier Martinière-Tolozan (zones de rénovation inscrite au PUD) et radicaliser les positions. S'y affrontent d'un côté le maire Louis Pradel, sa municipalité, et le CIL Morel-Jardin des plantes-Bellevue et de l'autre un comité populaire créé en 1974 sur la base du comité de coordination des associations du premier arrondissement.

12. De la mort de Louis Pradel en 1976 aux élections municipales de mars 1977, outre les divers actions ponctuelles de CPI (propreté et embellissement des rues et des places pour la « qualité de la vie » et « agrémenter le décor des habitants »), la période est largement marquée par les travaux de l'UCIL et de la Renaissance du Vieux Lyon (RVL) à travers Civitas Nostra pour l'élaboration du projet de « charte des centres anciens » Celui-ci posait en préambule que « (les monuments, les rues et les places) sont la propriété collective des usagers de la ville ». L'action des associations y était vue comme « (permettant) aux usagers de mieux synthétiser et concrétiser leurs besoins et aspirations ». La notion de « propriété collective » de l'espace public implique que celui-ci appartiendrait à l'ensemble des Lyonnais au plan de l'architecture et de l'histoire, mais « en propre à un quartier (et qu'à) cette échelle elle (devrait) être aménagée en fonction des besoins et aspirations des gens qui habitent et travaillent dans ce quartier ».

13. C'est une période où des stratégies d'alliance se nouent, d'une part avec la RVL sur les quartiers anciens, mais aussi « Droit du Piéton » sur les rues piétonnes et les transports en commun, et l'association « Lyon-Presqu'île Coordination Commerciale » (sur la défense de la Presqu'île comme centre « traditionnel » de Lyon).

14. L'idée que le président de l'association ait été précurseur à Lyon sur le thème du métro est contestée par d'autres à partir du fait que son association est née après l'acceptation du métro par L. Pradel.



L'implantation des CIL à Lyon au début 2000.

jet commun, tous les présidents de CIL sont invités à l'AG de Lyon-Métro, que leur association soit adhérente ou non, de même tous les présidents de CIL sont sollicités lorsque Lyon-Métro effectue une enquête (par exemple une enquête satisfaction sur les transports en commun). Cette stratégie permet de constituer un pôle unitaire des membres du réseau de l'UCIL envers les pouvoirs publics. Chaque élément du triptyque agit et conforte les autres. De surcroît Lyon-Métro aurait pu être handicapée par son absence d'implantation géographique; la mobilisation des CIL permet d'accéder à une territorialité fine tout en satisfaisant les souhaits de proximité des CIL (tracé des lignes de transport, lieux où se posent des problèmes de desserte...).

La stratégie d'emboîtement des échelles territoriales inclut l'adhésion à une organisation nationale, le Carrefour national des associations d'habitants et des conseils de quartiers (Carnacq). Cette institution, novatrice à ses débuts, a pour vocation de promouvoir la démocratie participative en associant les regroupements locaux (unions, fédérations, collectifs, comités de liaison...) pour définir une attitude commune face aux pouvoirs publics. Lors de sa création en 1976, une charte de la participation a été rédigée.

La reconnaissance du Carnacq comme acteur de l'urbain est régulièrement entretenue par l'organisation de congrès auxquels sont invités des élus locaux, des ministres, des experts (universitaires...). Chacun

des congrès est défini autour d'une thématique. Carnacq constitue le sommet d'un réseau associatif pyramidal. Toutefois, cette construction n'est en aucun cas hiérarchique; chacune des composantes conserve son indépendance; les décisions sont discutées par les instances des différentes associations.

## Les tyrannies de la bienséance

Le principe fondamental qui guide l'action et qui se trouve inlassablement réitéré c'est l'ouverture sur la collaboration avec les décideurs politiques locaux, sur «la concertation propositionnelle»<sup>15</sup>. Pour les associations la mise en œuvre de ce principe implique une attitude de veille collective, la connaissance intime de la ville, le développement de réseaux d'information et d'observation. C'est d'ailleurs cette activité de veille qui est la plus surprenante à l'UCIL, et probablement l'un des éléments fondamentaux de son efficacité. Ce dispositif de veille collective est calé sur la structure même de l'UCIL : des CIL dans tous les arrondissements de la ville et dans la plupart des cas plusieurs CIL par arrondissement.

La longévité des présidents de CIL dans l'exercice de leurs responsabilités a un effet positif sur la connaissance intime des sites défendus. Ils se trouvent d'emblée à l'échelle de traitement des problèmes d'aménagement et d'urbanisme, et opèrent un suivi de fait des projets<sup>16</sup>. Dans la plupart des cas ces personnes sont des autodidactes appuyés sur un réseau.

L'UCIL assure un rôle de formation interne aux CIL sur les questions d'urbanisme : le POS a été durant des années l'objet de cette formation<sup>17</sup>. Des conférences au moins annuelles sont organisées sur l'actualité locale ou nationale des problèmes d'urbanisme, ainsi que des voyages et visites notamment par «Centre Presqu'île» pour l'acquisition d'une culture urbaine et architecturale. Une place importante est faite à l'histoire dans ces formations, dans la perspective probable de mieux comprendre la question du patrimoine. Cer-

15. «C'est utile qu'il y ait des comités de défense qui soient archi-revendicatifs, c'est utile je ne leur jette pas la pierre mais enfin ça n'est pas notre tasse de thé à nous, enfin il faut bien qu'il y ait de plusieurs sortes.» C'est ce qu'affirme le président de l'UCIL au cours d'un entretien.

16. L'exemple le plus typique (que nous ayons rencontré jusque là) de cette démarche de connaissance intime du terrain est celui de la présidente de SEVDOR qui animée d'une volonté farouche de défense du territoire des Monts d'Or, le sillonne inlassablement pour dessiner les POS des communes concernées, et les proposer aux responsables politiques ou techniques de l'agglomération.

17. «L'agence d'urbanisme à la demande de Monsieur le maire et sous l'égide de Monsieur Moulinier nous a proposé de participer à la conception et à la réactualisation d'un guide du POS. Le but, résumer et traduire en langage clair les termes et expressions techniques ou administratifs des textes officiels et expliquer en quelques termes le pourquoi du POS. Espérons qu'ensemble, nous y soyons parvenus», c'est ce que nous indique le président de l'UCIL au cours d'un entretien.

tains adhérents se voit confier des tâches précises : le dépouillement méticuleux du Bulletin officiel municipal par exemple, afin d'alerter sur une demande de permis de construire le CIL intéressé, ou le suivi des lois sur le code de l'urbanisme.

Des liens sont entretenus très régulièrement avec les services techniques et leurs satellites (agence d'urbanisme en particulier), avec les administrations d'État (les DDE, et les préfets). Des courriers incessants sont échangés pour participation des CIL dans les lieux de concertation (groupe de travail, commission) qui se projettent sur telle ou telle question, au niveau de la ville, de la communauté Urbaine, du département ou de la région.

Par ailleurs l'UCIL ne perd aucune occasion d'organisation ou de participation à des manifestations locales ou nationales (congrès, colloques, forum) qui offrent à la fois une vitrine et une tribune. Elle soigne depuis toujours ses relations à la presse pour faire connaître ses positions, son activité mais aussi pour dénoncer certains comportements. D'une manière générale il s'agit de ne pas se laisser enfermer dans l'oubli. Mais les voies de la « concertation propositionnelle » sont marquées par les signes de l'intériorisation des normes de la discussion publique. Le refus de la contestation radicale est systématique au niveau de l'UCIL comme gage de crédibilité de l'action. Cependant elle n'est pas totalement exclue. L'UCIL notamment cherche à prendre de vitesse élus et techniciens avec la complicité et l'aide de la presse locale. Les CIL utilisent aussi le recours au tribunal administratif comme méthode de contestation des décisions municipales ou communautaires : « Il y a des comités qui étaient un peu gênés de s'attaquer à la ville devant le Tribunal administratif et qui ont fondé une association parallèle plus juridique et chargée de gérer tous les conflits à leur place. Mais enfin que ce soit par personne interposée ou par le comité il y en a beaucoup qui sont allés au Tribunal administratif »<sup>18</sup>.

Dans ce processus, le système associatif se fabrique un profil reconnaissable entre tous, une position unique pour être identifié et reconnu, pour accroître sa représentativité et sa crédibilité. Adopter un point de vue politique (au sens partisan du terme) c'est accepter de se dissoudre dans un système de représentations et de valeurs particulier certes, mais partial et donc partiel par définition, un système qui dissocie plus qu'il n'associe, un système qui n'apporte aucun sens, aucun bénéfice à la démarche. Pour les dirigeants du système le cas des GAM est illustratif à cet égard<sup>19</sup>. En refusant de structurer politiquement la revendication, ils œuvrent à l'établissement d'un « modèle de l'équilibre des passions »<sup>20</sup>. Ils refoulent le discours de dénonciation, de rejet (d'un groupe ou d'une communauté) ou de rupture (avec l'ordre politique national ou local). Ce qui est valorisé et encouragé ce sont les interventions prônant la modération et incitant à l'action. D'où une

lecture particulière de ce qu'est l'urbanisme ou le cadre de vie, une lecture qui évacue la question sociale, dans la mesure où elle peut conduire à une diversité de points de vue pas toujours conciliables. Rester concret afin de prouver que la démocratie s'impose quand elle démontre qu'elle est le moyen le plus efficace pour avancer dans le règlement des problèmes quotidiens des habitants, voilà l'objectif. « Les problèmes ne nous intéressent, ne nous agrippent que lorsqu'on sent qu'on a une solution à proposer, un truc d'espaces verts, un truc de transports, un truc n'importe quoi, ça on a des solutions, on peut proposer une solution, là (pour les problèmes sociaux), on ne peut pas »<sup>21</sup>.

C'est probablement cette logique âprement défendue, et rigoureusement tenue qui a conduit le président de l'UCIL à assumer la co-gestion, avec les élus locaux d'un certain nombre de dossiers ou de situations : les dirigeants de l'UCIL consentent à seconder le milieu politique en endossant les rôles de régulateurs, ou médiateurs dans le champ associatif (sur un même territoire ou sur un même thème). Par exemple, il arrive que l'on demande à l'UCIL de choisir ou d'indiquer les associations à consulter sur tel ou tel problème (ce cas s'est produit au cours du réaménagement du jardin du Palais Saint-Pierre). Il arrive également que CIL ou UCIL soient désignés de fait pour participer à telle ou telle démarche, afin d'éviter que d'autres associations (peut-être plus contestataires) puissent intervenir<sup>22</sup>.

---

18. Extrait d'interview du président de l'UCIL.

19. Les groupes d'action municipale se constituent en groupes politiques alternatifs sur la base de considérations concrètes de la vie de la cité. Ils proposent de nouvelles méthodes de gestion, en récusant la politique des « notables ». Quatre idées principales structurent leurs programmes d'action :

- Mettre l'accent sur les problèmes concrets qui se posent à une cité en voie d'expansion.
- Définir un nouveau style de pouvoir fondé sur une démocratie de la gestion municipale.
- Dépasser les limites communales et résoudre les problèmes au niveau des agglomérations.
- Il n'y a pas de démocratie locale sans information et sans dialogue.

En 1968 il y a 17 GAM qui se réunissent à Grenoble et à Caen. Les rencontres nationales deviennent annuelles de 1969 à 1975 marquées par le temps fort de la Charte de Grenoble en 1970 et par une réflexion commune sur la structure du GAM en 1975. En 1969 plus de 30 GAM, près d'une centaine en 1970, 180 groupes locaux en 1970. Cette explosion dure sept à huit ans mais va s'éteindre sans bruit avec l'entrée en scène du nouveau parti socialiste, notamment en novembre 1974 aux « Assises du socialisme » où de nombreux membres du GAM adhèrent au P.S.

20. Selon l'expression de Muchembled R., *La Société Policiée. Politique et politesse en France du XVIe au XXe siècle*, 1998, p. 76.

21. Extrait d'interview du président de l'UCIL

22. C'est ce qui s'est passé dans le cas de la désignation du président de l'UCIL comme membre du jury de la place Valansio dans le vieux Lyon. Dans le quartier Saint Georges, le réaménagement de cette place a été l'occasion de conflits notamment entre associations opposées ou favorables au projet de la ville. Ce contexte confrontait la R.V.L. et le CIL « Saint-Georges Village » à « Verdure à Saint-Georges ». Afin d'éviter que cette dernière (considérée comme trop contestataire) ne puisse revendiquer une place dans le jury, il a été décidé par l'adjoint à l'urbanisme de nommer le président de l'UCIL en lieu et place des associations du quartier.

L'évitement obsessionnel du conflit nous semble dans le contexte socio-politique du moment l'une des conditions de la survie de l'institution. « La démocratie participative s'avère un compromis permanent entre les intérêts et le souci de préservation de soi des autorités politiques et les éventuelles demandes de l'opinion »<sup>23</sup>. C'est incontestablement cet art du compromis qui a permis au président de l'UCIL de maintenir le

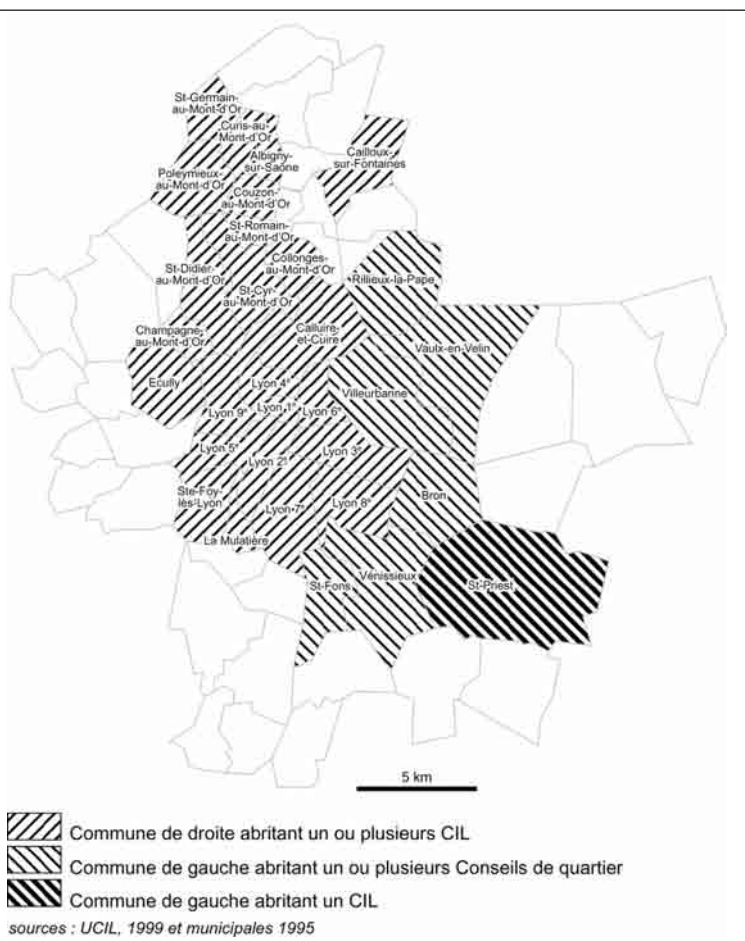
## La proposition comme arme de séduction

Les CIL et leur Union ont défini leurs axes et leurs thèmes d'intervention de façon à influencer les décideurs politiques, et à provoquer des débats, notamment à partir des années 1960. Leur démarche caractéristique fut de toujours présenter les revendications sur des bases extrêmement bien argumentées, en présentant les opportunités opérationnelles et les limites des choix<sup>25</sup>. Ils se positionnèrent ainsi comme des acteurs de la vie des quartiers, et non comme des détracteurs ou des sympathisants de l'action municipale. Ces pratiques furent finalement agréées par les différents maires<sup>26</sup>, qui ont tiré profit des propositions émises et ont pu les avaliser au nom de la démocratie sans se remettre en cause.

Une routine de l'organisation est née qui est peut-être la clé de son institutionnalisation réussie. Ainsi les assemblées générales de l'UCIL se tiennent-elles dans un des salons d'honneur de la Communauté urbaine, en présence du maire de la ville-centre, président de la Communauté urbaine<sup>27</sup>. Dans cette configuration singulière sinon originale, les adhérents se trouvent placés dans une situation paradoxale : celle de devoir apprendre à se taire s'ils veulent se faire entendre. « Cet effet d'autocensure semble être le produit des conditions mêmes de l'interaction »<sup>28</sup>.

## La recomposition du paysage politique

Le système associatif CIL et UCIL a construit un modèle fondé sur l'accumulation d'un capital social très concentré, dont la transmission pose aujourd'hui



Orientation politique traditionnelle des municipalités et cadre concertatif.

rôle d'interface (de traducteur) entre un milieu de décideurs d'extraction bourgeoise et des habitants appartenant plutôt à ce que l'on nomme commodément classes moyennes, dans un processus de canalisation de la parole populaire.

La force de l'UCIL ne vient pas tant d'une capacité de mobilisation ou de manifestation, que de sa capacité à entretenir un dialogue policé, tenace et courtois avec le pouvoir d'agglomération<sup>24</sup>. Une capacité à saisir des opportunités pour assurer des relais entre élus et techniciens, en renforçant tantôt les positions des uns, tantôt celles des autres dans le jeu tripolaire auquel elle participe, (associant les élus, les techniciens, et les associations)

23. Blondiaux L., et Lévêque S., *op. cit.*, p. 70.

24. C'est aussi une capacité à énoncer et formuler des idées ainsi qu'un savoir faire pour établir des dossiers techniques et en discuter avec les techniciens de la Communauté.

25. Par exemple à l'époque des mandats de L. Pradel les CIL mobilisaient des moyens de réflexion et des méthodes de travail dont la mairie ne disposait pas. Ils produisaient des expertises originales à l'époque, et qui n'avaient pas d'équivalent dans les institutions publiques. Par exemple sur le projet des rues piétonnes, les CIL ont réalisé des études, organisé des enquêtes, se sont informés des exemples internationaux, ont réalisé des simulations ou des maquettes prospectives des quartiers, animé des réunions avec les techniciens.

26. Le système associatif va trouver au cours des mandats successifs de F. Collob, les conditions favorables à son épanouissement, du fait probablement d'un contexte marqué par la crise de l'urbain, la décentralisation, et l'institutionnalisation d'une participation des habitants.

27. Cette assemblée générale se tient la plupart du temps dans le salon Louis Pradel. L'ironie de la situation tient au fait que ce dernier, maire de Lyon de 1957 à 1976, après avoir combattu vivement les tentatives de regroupement des comités d'intérêts locaux, et leur avoir concédé le statut d'Union et non celui de Fédération, n'a jamais accepté de se rendre à l'assemblée générale de l'UCIL et de la présider.

28. Blondiaux L., Lévêque S., *op. cit.*, p. 61.

problème. La situation exceptionnelle dont a bénéficié le système associatif dans sa relation au milieu politique local, qui lui a fait transcender les différents mandats de maires (depuis Louis Pradel) n'est-elle pas en train de se lézarder, manifestant ainsi les limites d'un fonctionnement quasi monopolistique ?

La récente diversification du milieu politique lyonnais (1995) constitue l'un des éléments importants de transformation de la situation. L'exclusivité suppose l'homogénéité du milieu politique, des formes de continuité d'un espace social à l'autre, une stabilité politique qui en soit le garant. L'élection de maires d'arrondissement de « gauche » provoque de ce point de vue une rupture. Elle autorise l'intrusion de nouvelles pratiques de participation sur un territoire jusque là protégé par la culture de l'entre soi. Le CIL est l'organisation associative typique de la ville centre et de l'Ouest lyonnais, son arrière-pays, alors qu'un autre type d'organisation a émergé dans les communes de l'Est lyonnais dirigées pour la plupart par des assemblées municipales de « gauche ». Celles-ci ont pour la plupart initié la mise en place de conseils de quartier (et cette pratique est légitimée par la loi ATR de 1992)<sup>29</sup>. La diversification politique pourrait avoir pour conséquence l'instauration d'une concurrence de fait du milieu associatif sur le territoire de la ville centre, concurrence contre laquelle les pratiques habituelles de contournement ou d'absorption développées par les associations s'avèrent inopérantes.

Certes le système des conseils de quartier règne plutôt en banlieue et n'a été mis en place jusqu'ici que sur l'un des arrondissements de Lyon, le huitième. Les dirigeants de l'UCIL pensent que leurs protestations ont freiné le processus sur les deux autres arrondissements conquis par la gauche<sup>30</sup>. En fait dans le premier arrondissement il n'y a pas de CIL depuis la fin des années 1980<sup>31</sup>, et le comité de coordination des associations remplit convenablement le rôle attendu du conseil de quartier. Sur le neuvième arrondissement il y a trois CIL. L'un d'eux a des positions franchement hostiles à la nouvelle municipalité, et les manifeste publiquement, mais les élus de l'arrondissement n'ont pas encore créé de conseil de quartier. Le maire d'arrondissement G. Collomb se préparait à occuper d'autres fonctions.

La diversification politique du territoire de la ville centre a conduit à de nouvelles alliances au sein de la Communauté urbaine entre la majorité municipale d'alors et une fraction importante de la gauche<sup>32</sup>. Ces faits réactivent la concurrence associative sur une base strictement territoriale mais également sur les orientations de certaines politiques publiques de compétence communautaire, tel que les transports en commun. Le choix effectué par les élus locaux sur la question du tramway et la manière dont s'est élaboré le P.D.U. semblent montrer qu'actuellement la DARLY<sup>33</sup> est en meilleure position d'interlocuteur du pouvoir politique sur la ques-

tion des déplacements urbains que ne l'est l'association Lyon Métro transports publics, qui conteste la représentativité et doute de la cohérence de sa rivale à cause de sa forme de « collectif » d'associations très hétérogènes.

## L'alternative écologique

Cependant dans le processus de globalisation et de formulation de propositions, les associations participent à un jeu qui les dévitalise au profit du milieu politique. Pour exister, prouver son efficacité, il est nécessaire de montrer une connaissance pratique des dossiers et d'élaborer des alternatives crédibles. Se renouveler continuellement est quasiment une question de survie. C'est ce que pratique le système associatif en restant à l'affût de ce qui peut se revendiquer au nom du cadre de vie, en accumulant les thématiques. L'écologie urbaine fait l'objet d'une telle tentative. « L'écologie nous en faisons depuis toujours, peut-être sans le savoir comme Monsieur Jourdain faisait de la prose. N'est-ce pas en 1962 que nous avons établi un rapport après enquêtes sur les nuisances (le bruit, les fumées, les odeurs) et sur les espaces verts ? L'écologie des CIL comme celle de l'UCIL c'est celle du bon sens. ». Par ailleurs, cette conception du cadre de vie permet l'élargissement du champ des pratiques et donc une montée en généralité : « L'écologie du bon sens près de chez vous, c'est celle de nos comités étendue à la cité, au département, à la région, c'est celle de l'UCIL. » En fait elle se fonde sur l'expérience des pratiques associatives et sur les alliances

29. A l'Est, c'est un autre type d'organisation associative qui prévaut, celui des Conseils de Quartier, initiés dans la plupart des cas par les élus, d'où le reproche d'une municipalisation de la vie associative.

30. L'UCIL était intervenue officiellement auprès du maire de Lyon et du préfet. Elle défendait essentiellement l'illégalité d'une telle structure qui n'est pas prévue par la loi PLM et qui risquait d'amoindrir le rôle des CICA. R. Barre avait fait établir une expertise juridique et soutenait l'UCIL en rappelant qu'il « apprécie beaucoup l'action et le rôle des CIL » ; il précisait également qu'une telle initiative ne pouvait appartenir qu'à la mairie centrale. Le préfet quand à lui demandait à la majorité municipale du VIII<sup>e</sup> arrondissement de revoir une décision contraire à la loi. Toutefois il n'est pas allé jusqu'à saisir le tribunal administratif. De même les CIL ne l'ont pas fait. Dans la logique de pérennité du réseau UCIL, l'objectif n'est pas l'affrontement mais plutôt l'établissement d'un dialogue régulier reposant sur la qualité des conseils et des propositions de l'association.

31. Le Comité d'intérêt local Morel-Jardin des Plantes-Bellevue a été créé dans les années soixante essentiellement par des commerçants pour réclamer les options de rénovation (Grande-côte, percée urbaine Martinière-Tolozan). Il se trouvera marginalisé à partir de 1974 par la création du Comité de Coordination des Associations du 1<sup>er</sup> arrondissement C.C.1. Résistant symboliquement à cette marginalisation en devenant le « CIL des pentes de la Croix-Rousse » par un élargissement « nominal » de son territoire d'action, il disparaîtra à la fin des années 1980 après le départ de son président fondateur vers les Monts-d'Or (Ouest Lyonnais).

32. R. Barre avait fait le choix d'une forme de cogestion à la Communauté Urbaine où on dénombrait 38 vice-présidents (pour 155 élus) dont 9 pour la gauche non communiste.

33. La DARLY (se Déplacer Autrement dans la Région de Lyon) est un collectif d'associations qui s'intéressent aux déplacements urbains et soutiennent vivement l'option tramway comme la seule susceptible de concurrencer la voiture en ville.

passées par l'UCIL depuis sa création avec des associations de protection de la nature ou de lutte contre les pollutions : « Fortement solidaire de SEVDOR qui veut nous conserver notre poumon vert des monts d'or, nous sommes depuis longtemps membre actif de l'A.P.P.A. »<sup>34</sup>.

L'UCIL a commencé à se positionner ouvertement sur les thèmes environnementaux en 1983 avec la création du CLAERA<sup>35</sup>, à l'initiative de la région. Cette création est une aubaine pour l'UCIL, d'autant que l'échelon départemental auquel elle avait accès par la participation à « une commission départementale d'urbanisme » disparaît pour cause de décentralisation à la même époque<sup>36</sup>. Mais l'expérience d'appartenance directe à une association de défense de l'environnement au niveau régional n'a pas été aussi prometteuse que prévu<sup>37</sup>.

L'UCIL revendique avec d'autres partenaires, à partir de 1989, une maison de l'environnement : « Les animateurs de ce projet qui ont formé une association loi 1901, considèrent à juste titre que l'environnement de l'homme du XXI<sup>e</sup> siècle finissant est à la fois naturel et urbain et que l'on ne peut dissocier ces deux visions qui doivent rester complémentaires »<sup>38</sup>. Cette revendication



Une réunion du conseil d'administration de la Renaissance du Vieux Lyon.

aboutit à l'inauguration en 1995 d'un lieu situé dans la Presqu'île, et entraîne l'abandon de la revendication d'une maison des associations dans laquelle pourtant l'UCIL avait été un élément moteur<sup>39</sup>. Le projet de maison rhodanienne de l'environnement a été conduit en collaboration avec Y. Verilhac, éco-conseiller de Michel Noir<sup>40</sup>. Sitôt revendiquée, l'écologie urbaine, devenue thème mobilisateur des activités de l'UCIL, se trouve encadrée dans les limites du système de valeurs de l'association : la modération et l'apolitisme. « L'écologie des CIL, comme celle de l'UCIL, c'est celle du bon sens, jamais viscéralement ou idéologiquement pour ni contre, ni anti ni pro TGV, ni anti ni pro voiries nouvelles, ni anti ni pro aménagement... » En fait le système associatif n'a jamais pu s'approprier l'écologie urbaine pour participer à l'élaboration des politiques publiques dans ce domaine. À cela plusieurs raisons :

- L'écologie urbaine reste pour les adhérents du système associatif une abstraction. Cette notion ne leur parle pas comme peut le faire celle de cadre de vie. Ils la trouvent très intellectuelle et comme « parachutée » en dépit de tout ce que peuvent leur en dire leurs dirigeants. Ils ne peuvent pas en donner une transcription quasi immédiate au niveau du quartier, différente de celle de cadre de vie.

- L'UCIL n'a pas trouvé de relais auprès d'associations amies qui en auraient fait leur cheval de bataille comme ce fut le cas pour le patrimoine avec Civitas nostra, ou la Renaissance du Vieux Lyon. Sa réflexion et ses propositions dans le domaine ne sont nullement nourries par des associations environnementalistes ou naturalistes.

- Sur ce thème le milieu politique, notamment durant le mandat de Michel Noir, a lancé plusieurs initiatives<sup>41</sup>, et pris en quelque sorte les devants par rapport aux associations. Il en a fait un terrain d'anticipation des attentes des citoyens à un moment où la sensibilité écologique manifestait sa progression aux différentes élections, et où il devait donner des gages pour minimiser l'impact des mesures prises sous son mandat en faveur de l'automobile en centre ville.

## La mise en prospective de la ville intégrée

Les CIL sont liés aux deux mouvements d'extension de la ville et d'embellissement de celle-ci, mouvements qui se sont produits de la périphérie vers le

34. L'A.P.P.A. est l'Association pour la prévention des pollutions atmosphériques.

35. Comité de liaison des associations de défense de l'environnement Rhône-Alpes

36. Sur le plan départemental l'UCIL participait régulièrement aux réunions mensuelles de la commission départementale d'urbanisme, et sur laquelle elle avait un avis plutôt critique : « Nous pouvons regretter le rôle relativement limité de cette commission qui n'aborde guère que des problèmes de dérogations au règlement d'urbanisme. Les grands projets tels : la gare de la Part-Dieu, les grandes infrastructures routières etc.. ne figurent curieusement jamais à l'ordre du jour. » Cette commission tiendra sa dernière séance le 3 juillet 1984.

37. Il semble que dès le départ, la FRAPNA ait pris ombrage de l'existence d'une telle association, et que son départ ait manifesté ouvertement son désaccord. Pour autant, ça n'est probablement pas la seule raison ni la plus importante du déclin rapide de l'association. Au moment de nos enquêtes (1998/99) l'association était en liquidation judiciaire.

38. Allocution du président en 1989.

39. Réclamée à partir de 1977 à F. Collomb, soutenue par une élue de sa majorité (Madame Simone André), elle est inaugurée en 1987. Elle est aujourd'hui affectée à d'autres activités (accueil des sans domicile fixe notamment) plutôt qu'à la vie des associations.

40. Il est intéressant de noter qu'avant d'être éco-conseiller de M. Noir, Monsieur Y. Verilhac a été directeur de la FRAPNA.

41. Dans l'agglomération lyonnaise, l'idée d'une systématisation des politiques locales d'environnement et d'une consultation de la population à son propos va resurgir en 1990 à l'occasion d'une des journées du Grand Lyon. En 1992, une première charte d'écologie urbaine sera adoptée à la suite d'une procédure de consultation et de mise en débats. Le Plan actuel (1997-2001) aura le statut d'un agenda 21.

centre. La logique de sauvegarde<sup>42</sup> a servi d'argument majeur aux politiques d'embellissement de la ville centre à partir des années 1960, moment où les CIL s'organisent en union. Elle a justifié le partage entre politique d'embellissement et politique de développement social urbain. Elle a également servi de support aux revendications de légalisation des formes de participation des habitants, à la conception et à la mise en œuvre des projets urbains. Revendications qui cheminent difficilement dans un contexte de concurrence des légitimités démocratiques.

Aujourd'hui le mouvement social redonne de l'importance à la périphérie, affirme la nécessité de l'intégrer à la ville embellie pour se prévaloir de l'existence d'une véritable agglomération<sup>43</sup>. Ceci signifie une rupture socio-politique, la sortie d'un modèle d'action fondé sur une mémoire et une tradition « lyonno-lyonnaises », et demande la prise en compte de la mémoire des immigrations et d'une société lyonnaise plus composite et plus réelle.

Un mouvement du centre vers la périphérie s'amorce, dont les prémices se trouvent inscrites dans la politique d'espace public, conçue et mise en œuvre sous le mandat de Michel Noir<sup>44</sup>, et qui actuellement se cherche à travers la logique d'un nouvel espace-temps, recherche animée par la démarche prospective du millénaire<sup>45</sup>. On peut noter en ce sens que se joignent à cette démarche intégratrice la position de Raymond Barre favorable au vote des immigrés aux élections locales, et la position de la présidente de la région, Anne-Marie Comparini, sur le nouveau contrat de plan État-Région et son utilisation à une amélioration de l'intégration des territoires « disqualifiés ».

Le système des CIL se trouve donc en porte-à-faux du fait même de ce qui a fait la force de ses propositions dans les périodes précédentes : l'éviction de la dimension sociale des problèmes d'urbanisme, la non implantation de CIL sur les territoires concernés par la nouvelle stratégie en cours de définition, les représentations élitistes de la ville et de ses modes de valorisation (le patrimoine, la nature, la culture du goût). Il ne serait donc plus porteur de ce qui ferait la modernité de la ville et serait voué au déclin, même s'il y résiste.

## De la concurrence des légitimités démocratiques

Se faire entendre, se faire connaître et reconnaître et se connaître soi-même constituent différents moments d'une entreprise de clarification<sup>46</sup> et d'expression. Le projet de représenter n'est pas une simple promotion, il s'inscrit dans une vaste entreprise de connaissance sociale qui ne saurait accepter totalement les bornes étroites du vote<sup>47</sup>. Quand on demande aux dirigeants de l'UCIL quel a été leur apport concret en matière d'urbanisme ou de cadre

de vie, ils se font très modestes, répliquant qu'il est impossible d'établir un tel inventaire. Quand on leur demande quels sont les résultats dont ils peuvent se prévaloir en terme de participation des habitants aux projets urbains, ils citent sans sourciller les CICA, le CCU, les Jurys<sup>48</sup>. La revendication de la concertation est pour le système associatif, une démarche essentielle pour transgresser le territoire, et inventer de nouveaux modes d'action. C'est aussi une manière d'imposer « la logique de sauvegarde » comme ultime figure de la modernité. Dans les jeux de l'échange, et pour s'aligner sur le nouveau cours des choses, on tente le passage de la proximité à l'universalité. Or c'est sur la pratique de la démocratie locale, sur sa perpétuelle réinvention par le politique que bute l'association ; il s'agit de son propre objet social, et elle risque de s'en trouver dévaluée. Le politique semble vouloir se poser comme le seul organisateur légitime de la diversité de la souveraineté populaire, de la synthèse, et de l'incarnation d'une totalité articulée. Dans les faits, la concurrence n'est pas tant entre

---

42. Nous savons à la suite des travaux de recherche de E. Cherki et D. Mehl, sur les « mouvements sociaux urbains », que les associations organisées dans le champ du cadre de vie, de l'environnement et de l'aménagement, sont animées par une requête (la volonté de préservation de son territoire) qui a perdu de son originalité depuis l'époque de son émergence, mais qui reste d'actualité.

43. « L'agglomération est reconnue à l'échelle européenne pour la qualité qu'elle offre ; son image s'est considérablement transformée et revalorisée au cours des dix dernières années. Néanmoins, elle a été, en France, l'un des premiers lieux d'émergence d'expressions violentes des populations de la périphérie, que ce soient les événements des Minguettes en 1981-1982, de Vaulx-en-Velin en 1990, de la Part-Dieu en 1997, ou de La Duchère plus récemment. L'agglomération doit réussir l'intégration de ses quartiers et de ses populations pour pouvoir revendiquer réellement sa place de métropole européenne, équilibrée et intégratrice. » Voilà ce que l'on peut lire dans le n° 21 des *Cahiers du Millénaire* 3, p. 46.

44. À Lyon les élus ont élargi la notion de cadre de vie à celle d'espace public, affirmant le principe d'une double globalisation : thématique (synthèse et articulation de toutes les politiques sectorielles d'embellissement et des politiques de développement social) et territoriale (extension au périmètre de l'agglomération), au nom des valeurs d'unité et de solidarité de l'agglomération.

45. C'est une forme de concertation mise en place depuis le premier décembre 1997. Elle est animée par une mission « prospective et stratégie d'agglomération » du Grand Lyon, donc directement liée aux services techniques de celui-ci, et donc sous la responsabilité directe du maire. L'objectif, d'après ses fondateurs, est de préparer l'agglomération à son avenir.

46. Cette entreprise de clarification consiste à donner une forme précise, distincte, à ce qui pourrait apparaître informe, obscur.

47. Rosanvallon P., *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998.

48. Les CICA (Comités d'initiative et de consultation par arrondissement), ont été institués par la loi PLM en décembre 1982. Le CCU (Comité consultatif d'urbanisme) est créé en 1989. Son principe est adopté, à la suite de positions prises par l'UCIL au 16e congrès de CARNACQ, tenu à Lyon sur la nécessité d'associer les habitants à la programmation des projets le plus en amont possible, et de questions posées à ce propos aux candidats tête de listes des futures élections municipales. Pour ce qui est des jurys, le principe d'une présence de l'UCIL aux jurys d'architecture, sur la base d'une participation au vote, est obtenu à peu près dans les mêmes conditions que le CCU, en 1989 après le 16e congrès de CARNACQ sur l'architecture et la vie des quartiers.



démocratie représentative et démocratie participative, qu'à l'intérieur même de l'espace constitué par les forces sociales qui revendiquent un élargissement de la démocratie représentative par la démocratie participative. Quand des élus à Lyon mettent en place des conseils de quartiers dans des situations où des formes instituées de participation existaient déjà, ils pertur-

bent le jeu et le clarifient à la fois. Ils font intrusion dans l'espace de la démocratie participative et remettent en question les formes proposées et construites par la société civile, et rendent ainsi nécessaires une nouvelle législation.

**Malika Amzert**

#### BIBLIOGRAPHIE

Authier J.-Y., (1985), *La participation des populations aux politiques urbaines (éléments d'analyse)*, DEA de sociologie, Université Lyon 2.

Cherky E., (1995), « Participer : le concept », in *Informations sociales*, n° 43.

Cherky E., (1995), « Le local en question. Le sens de la référence au local », in *Banlieue, Ville, Lien social*, n° 5-6, p. 11-116, mars-juin 1995.

Cherky E., Mehl D., (1979), *Les nouveaux embarras de Paris. De la révolte des usagers des transports aux mouvements de défense de l'environnement*, Paris, Maspéro, coll. Luttés sociales.

CURAPP/CRAPS, (1999), *La démocratie locale. Représentation, participation, et espace public*, Paris, PUF.

Dagnaud M., *Le mythe de la qualité de la vie et la politique urbaine en France. Enquête sur l'idéologie urbaine de l'élite technocratique et politique (1945-1975)*, Paris La Haye, Mouton, 1978.

Dion S., (1984), « Les politiques municipales de concertation : néo-corporatisme et démocratie », in *Sociologie du travail*, n° 2/84, vol. 26, p. 121-140.

Ion J., (1997), *La fin des militants?*, Paris, Éd. De l'Atelier, Éditions ouvrières.

Jeannot G., (1989), « Ce que les associations donnent à voir du patrimoine architectural », in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 42, p. 27-35, mars-avril 1989.

Joliveau T., (1987), *Associations d'habitants et urbanisation : l'exemple lyonnais (1880-1983)*, Paris, coll. « Mémoires et documents de géographie », Éditions CNRS.

Lacroix M., (1997), *Le principe de Noé ou l'éthique de la sauvegarde*, Paris, Flammarion.

Lojkine J., (1974), *La politique urbaine dans la région lyonnaise 1945-1972*, Paris-La Haye, Mouton.

Micoud A., (1999), « Associations et environnement : une histoire pleine d'enjeux », in *Instituer l'environnement*, P. Lascoumes (dir.), Paris, l'Harmattan, p. 151-166.

Muchembled R., (1998), *La société policée. Politique et politesse en France du XVIe siècle au XXe siècle*, Paris, coll. L'univers historique, Seuil.

Neveu C. (dir.), (1999), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, l'Harmattan.

Rosanvallon P., (1998), *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard.

Warin P., (1996), « La démocratie locale : une nouvelle étape », in *Écologie et Politique*, n° 18/19, p. 77-91.

**Malika Amzert** est chercheuse au laboratoire RIVES de l'ENTPE. Elle s'intéresse principalement aux formes de valorisation des ressources naturelles (eau en particulier), et à leur place dans la construction de la chose publique. C'est la réflexion sur les formes de valorisation de la nature par le milieu urbain qui l'a amenée à se questionner sur la participation des associations de défense du cadre de vie à l'élaboration des politiques urbaines. Cet article est issu d'une recherche réalisée pour le PUCA, (rapport rendu en mars 2000), à laquelle ont été associés des chercheurs de deux laboratoires de l'UMR 5 600 (RIVES et le laboratoire de géographie rhodanienne) ainsi que des doctorants du laboratoire RIVES.  
<amzert@entpe.fr>