



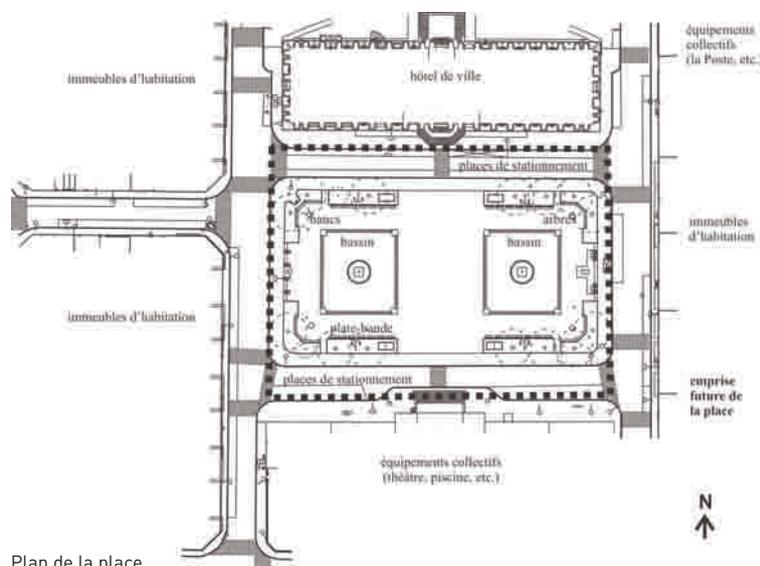
Place des gratte-ciel à Villeurbanne lors de la journée sans auto. Philippe Schuler/Editing

Jean-Yves Toussaint, Sophie Vareilles, Monique Zimmermann

L'AMÉNAGEMENT CONCERTÉ DANS LE GRAND LYON

La politique de requalification des espaces publics du Grand Lyon¹ est fondée sur trois principes, solidarité, unité et assise contemporaine. Elle a été initiée par une dizaine de projets d'espaces publics dans le centre-ville et en périphérie au début des années 90². Dès les premières réalisations, elle a visé l'ouverture du projet aux « habitants », « usagers », « citadins », « citoyens » dans le cadre de dispositifs de concertation. Une trentaine de dispositifs a été expérimentée depuis quinze ans : certains ont été abandonnés, d'autres, après d'éventuelles modifications, ont été pérennisés. Aujourd'hui, l'enquête sociologique, les réunions et les expositions publiques sont mises en œuvre de façon quasi systématique dans les projets d'espaces publics. Elles constituent en cela l'ossature des stratégies de concertation développées à ces occasions. Ces stratégies s'adossent, à partir de 2003, sur une charte de la participation qui établit une stratégie globale de concertation pour les activités communautaires³. Dans ce cadre là, sept projets urbains ont été retenus comme projets pilotes pour expérimenter des maisons du projet et des groupes de travail réunissant à la fois des élus, des techniciens des collectivités locales, les concepteurs, des habitants et des usagers.

Le projet d'aménagement, choisi comme cadre de notre analyse, est l'un d'eux. Il concerne la place centrale d'une ville de la banlieue est de Lyon. Cette place fait partie d'un ensemble urbain construit à la fin des années 20. Elle est bordée d'immeubles d'habitations, d'équipements collectifs dont un théâtre et de l'hôtel de ville. Le projet combine une requalification de l'espace en surface et la construction d'un parc de stationnement en sous-sol. La décision de principe de l'aménagement d'un parc de stationnement dans le centre de la ville a été prise en 1998 dans le cadre de l'application du plan des déplacements urbains (PDU) de l'agglomération lyonnaise voté en 1997. Il a été alors décidé de déléguer ce parking à un concessionnaire. Celui-ci a été désigné en mars 2003. Le parc de stationnement de forme hélicoidale occupera la partie ouest de la place. Son coût global a été évalué à



Plan de la place.

9,4M€; le Grand Lyon s'engageant à verser au concessionnaire une subvention d'équipement de 1,9M€. En avril 2004, les travaux ont commencé par l'arasement de la quasi-totalité du mobilier urbain implanté sur la place.

La décision de réaliser un parc de stationnement entraîne celle de réaménager l'espace en surface. Dès lors, « les travaux viseront à confirmer l'aspect identitaire et patrimonial de la place mais aussi à développer tous les éléments favorables à la convivialité, aux échanges et à la détente pour une pluralité de groupes et de catégories d'usagers. Ces objectifs seront

1. Nom donné à la communauté urbaine de Lyon.

2. Par exemple, le « plan Presqu'île », nom donné à l'ensemble des interventions fonctionnelles et urbanistiques dans l'hypercentre de Lyon de 1989 à 1995, le quartier Le Prainet à Décines et celui des Minguettes à Vénissieux.

3. Cf. Grand Lyon, Conseil de développement de Lyon, 2003, *Charte de la participation*, Lyon, Grand Lyon, Grand Lyon, 2004, *Charte de la participation*, rapport annuel, Lyon, Grand Lyon.

atteints, notamment, en dégagant cet espace public d'une grande partie des places de stationnement existantes en cohérence avec la création du parc souterrain⁴. Ces objectifs se matérialisent dans le programme par la suppression du stationnement et de la circulation automobile sur la place. Le Grand Lyon a compétence en matière de production d'espaces publics. Toutefois, cette compétence n'intègre ni les espaces verts – composés de « plantations arbustives⁵ » – ni l'éclairage public, ni la fontainerie. La ville est donc présente dans ce projet au titre de ces trois compétences : la place comprenant des plantes-bandes, plusieurs candélabres et deux fontaines. En septembre 2003, une équipe de concepteurs est désignée à l'issue d'une procédure de marché de définition. Cette équipe comprend des paysagistes, un fontainier, un concepteur lumière, un bureau d'études techniques (BET) et un artiste. Le marché de maîtrise d'œuvre intègre la réalisation d'une maquette du projet. Sept mois plus tard, en avril 2004, l'avant-projet définitif et la maquette sont réalisés. Le coût du réaménagement de la place selon ce projet s'élèverait à un montant total de 3,85M€ ; la ville devrait y participer à la hauteur de 0,977M€⁶.

Ce projet de la place apparaît comme un terrain possible pour un test « grandeur nature » des pratiques de concertation. Le projet d'aménagement est décidé en décembre 2001. Dès lors, l'Agence d'Urbanisme de Lyon, mandatée, par ailleurs, auprès des deux collectivités locales pour des missions sur ce thème, a charge de mener l'expérience. Un plan d'expérience est établi : des dispositifs de concertation sont élaborés et planifiés. L'expérimentation est lancée en mai 2002 avec l'installation du groupe ressource, son élément pivot⁷.

La construction du parking et le réaménagement de la place devraient être achevés à la fin du présent mandat municipal, en 2006.

Le dispositif de concertation

Le dispositif de concertation du projet se décline en cinq modes : une concertation préalable, une enquête sociologique, le travail d'un groupe ressource, des réunions et des expositions publiques. Seuls les trois derniers modes sont intégrés dans l'expérimentation.

La concertation préalable est une procédure légale obligatoire pour le projet du parking « en raison du coût des travaux et de l'impact de l'opération sur le cadre de vie locale »⁸. « Un dossier, comprenant un plan de situation, une esquisse d'implantation, une notice technique explicative et un cahier destiné à recueillir les observations [étaient] mis à la disposition du public à l'hôtel de ville [de la ville] et à l'hôtel de Communauté du 17 décembre au 21 décembre 2001...⁹ ».

À l'échéance de la procédure de concertation préalable, sept observations écrites étaient recueillies :

cinq portaient sur l'opportunité de la réalisation d'un parc de stationnement, une intéressait le monument aux morts et le buste installés sur la place ; enfin la dernière exprimait une inquiétude quant aux nuisances générées par la position des accès de véhicules. Seule cette dernière observation a été retenue afin d'être intégrée dans le cahier des charges du parking.

L'enquête sociologique est réalisée, au printemps 2002, par un cabinet de sociologues. Elle se compose à la fois d'observations des pratiques de la place (regroupements, flux, activités), de micro-trottoirs et d'entretiens semi-directifs auprès d'« acteurs locaux », à savoir : des membres du conseil municipal, des fonctionnaires des services techniques concernés, des associations d'habitants, d'usagers et de commerçants ainsi que des représentants de différentes institutions publiques¹⁰.

Le groupe ressource est un « groupe de travail » réunissant sur le projet de la place des élus municipaux¹¹, des fonctionnaires des deux collectivités mobilisés, des représentants d'associations, de syndicats et de conseils de quartier. Trois séances du groupe sont consacrées à l'élaboration du programme. Dans un premier temps, une présentation « technique¹² » informe le groupe sur un aspect singulier du projet – l'histoire du quartier, la structure du cahier des charges et l'enquête sociologique. Dans un deuxième temps, des échanges s'organisent au sein du groupe sur les thèmes abordés précédemment. Le cahier des charges est présenté lors de la quatrième séance du groupe en octobre 2002.

4. Délibération du Conseil de la Communauté, Lyon 2002.

5. Les arbres d'alignement relevant de la Voirie sont de compétence communautaire.

6. Des négociations sont encore (avril 2004) en cours afin de déterminer la part d'investissement de chaque institution. Ce nombre de 0,977M€ est cité dans la délibération du Conseil communautaire qui lance à la fois les études préalables et le marché de définition (délibération du Conseil de la Communauté, Lyon 2002).

7. L'Équipe Développement Urbain intervient dans le cadre de cette expérimentation comme observateur participant. Les institutions locales mobilisées nous ont autorisés à assister à une partie des réunions de travail mettant au point l'expérimentation et à des séances du groupe ressource.

8. Délibération du Conseil communautaire, Lyon 2002, en application de la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

9. Délibération du Conseil communautaire, Lyon 2002. Nous nous appuyons sur cette délibération pour décrire la concertation préalable.

10. Rapport de l'enquête sociologique, 2002, Grand Lyon.

11. Paradoxalement il ne comprend pas d'élus communautaires.

12. Ces présentations, qualifiées de techniques par l'ensemble du groupe (réunion 05/02/03) relèvent de démarches en sciences humaines. Au-delà de la nature de ces présentations, cette dénomination semble marquer la séparation entre les spécialistes et les profanes, entre les acteurs mobilisés dans le projet et les acteurs concernés par les aménagements.

Au moment du jury, le groupe s'est réuni en présence des concepteurs en lice dans le marché de définition. Successivement chaque équipe a présenté ses propositions – ou plutôt leur état d'avancement, le rendu définitif devant s'effectuer dix jours plus tard. Après chaque présentation, une discussion s'est engagée entre une partie du groupe et les concepteurs. Le groupe a critiqué certains éléments de la proposition. Les concepteurs ont justifié leur proposition et ont apporté des explications supplémentaires. Certains d'entre eux ont interrogé les membres du groupe sur les pratiques escomptées du futur aménagement. Ce sont les élus qui dans le groupe ont répondu aux questions des concepteurs.

Après la désignation du lauréat à l'issue de la procédure de concours, le groupe ressource a été convoqué à deux reprises¹³ avant la mise au point de l'avant-projet définitif. Au cours de ces séances, le concepteur a présenté son projet au groupe. Celui-ci a réagi, exprimant certaines demandes relatives notamment à la position du monument aux morts et à l'alignement des arbres. Le concepteur a amendé son projet afin d'intégrer ces remarques et a représenté le projet amendé au groupe.

Deux réunions publiques ont été organisées à l'hôtel de ville de la commune : la première s'est tenue le 28 novembre 2001 et la deuxième le 12 février 2004. Elles réunissaient des élus municipaux et communautaires, des techniciens des deux collectivités et un public composé à la fois d'habitants, d'usagers et de personnels politiques (associations et partis).

La première exposition publique s'est déroulée dans le hall de l'hôtel de ville du 20 mai au 30 juin 2003, au moment de la désignation du lauréat. Elle montrait, au moyen de panneaux et d'un film, à la fois l'histoire de la place, le déroulement de la concertation et les quatre propositions des concepteurs en lice dans le marché de définition. Des permanences étaient réalisées par le cabinet de sociologues quatre demi-journées par semaine. Un questionnaire et un cahier étaient mis à disposition des visiteurs. 300 personnes ont visité l'exposition au cours des permanences et 167 questionnaires ont été remplis. Une deuxième exposition s'est tenue au même endroit au printemps 2004. Elle présentait l'avant-projet définitif sous la forme de quatre panneaux et d'une maquette. Le cabinet de sociologues assurait des permanences. Il n'y avait ni questionnaire, ni cahier à disposition des visiteurs.

La place des habitants dans le projet d'aménagement

Dans le cadre du projet d'aménagement de la place, la concertation est mise en œuvre à l'instigation des élus et des techniciens (commune et communauté urbaine). En ce sens, il s'agit d'une concertation



Place des Gratte-ciel, le monument aux morts.

octroyée¹⁴ : «... la concertation est politique... le maire cherche des voix... veut montrer qu'on écoute... en face... il n'y a pas de demande... » (un technicien, réunion de travail 05/02/03). C'est donc une véritable maîtrise d'ouvrage de la concertation qui définit le dispositif de concertation et qui invite les destinataires du projet à concerter. Dès novembre 2001, des élus annoncent, en réunion publique, l'installation du groupe ressource : «... ce sera expérimental... il s'agit de regrouper des habitants... des usagers... évi-

13. Nous n'avons pas eu l'occasion d'observer ces deux séances de travail. Nous les restituons ici à partir d'entretiens menés auprès des fonctionnaires et du concepteur.

14. Deux types de concertation peuvent être distingués : une concertation octroyée dont l'initiative est surtout descendante et provient des élus et une concertation « conquise » dont l'initiative est ascendante et provient des usagers. P. Mazet (1999, pp. 409-410) reprend cette distinction à propos de la démocratie locale.

15. En pratique, cette assertion est sûrement à nuancer : le dossier technique de la concertation préalable n'est pas toujours d'un abord aisé pour des personnes qui n'ont quelques connaissances dans le domaine de l'urbain. Ainsi, parmi les cinq observations notées sur le cahier de la concertation préalable, trois émanent d'associations : deux associations politiques et une association d'anciens combattants.

demment pas tout le monde... quelles sont les images qu'ils ont de la place... qu'est-ce qui fait sens pour eux... la concertation... on se fait plaisir...», (un élu, réunion publique 28/11/01).

Les composantes de ce dispositif, excepté le groupe ressource, sont ouvertes à l'ensemble des destinataires du projet¹⁵. Les destinataires appelés à rejoindre le groupe ressource sont des représentants d'associations d'habitants, d'usagers et d'exploitants, de conseils de quartier et des institutions publiques telles que la Police ou la Poste. La composition du groupe a fait l'objet de discussions entre les élus et les techniciens, les élus ayant le dernier mot. Les membres sont (re) connus par les autorités publiques et connaissent les rouages des institutions – entre autres connaissances, les bonnes manières à respecter¹⁶ dans les échanges publics. Plus largement, le groupe ressource s'insère dans les réseaux professionnels ou politiques des acteurs mobilisés dans l'expérience de concertation. Ainsi, la quasi-totalité du groupe se connaît préalablement à sa constitution et entretient des relations plus ou moins régulières.



Place des Gratte-ciel, l'hôtel de ville.

Les dispositifs de concertation aménagent donc à certains destinataires – « acteurs locaux », membres d'associations ou de conseils de quartier – des situations singulières pour prendre part au collectif d'énonciation et y faire valoir des intérêts.

Le parking est l'objet de deux dispositifs de concertation – en l'occurrence la concertation préalable et une réunion publique – lorsque sa localisation et son programme sont déjà définis (cf. figure 2, dispositifs a, b, n). La concertation sur la place démarre au moment de la programmation (cf. figure 2, dispositifs c, d, e, ..., o) : le groupe ressource est alors «... chargé d'alimenter par ses discussions le cahier des charges

du projet surface... » (un technicien, réunion du groupe ressource 16/05/02). En cela, il participe à la définition de l'aménagement : à la fois ses finalités et ses usages. Lors de la réunion avec les concepteurs en lice, il prend une part dans la désignation du lauréat. Les « habitants » du groupe ressource sont donc en état de « peser » sur les finalités de l'offre en pratiques et sur les partis architecturaux de l'espace public. Ils prennent part au collectif d'énonciation du projet (Toussaint J.-Y., 1996) à un moment où le degré de liberté¹⁷ – c'est-à-dire les possibilités d'action – sur le projet est relativement grand, déterminant ainsi un ensemble important de mondes possibles.

La position des habitants dans le collectif d'énonciation

Les relations entre les destinataires admis dans le collectif d'énonciation et les acteurs traditionnels du projet se révèlent asymétriques au profit de ces derniers. Cette asymétrie se matérialise dans l'utilisation et la disposition des objets qui circulent entre les membres du collectif : instruments, outils, conventions, etc.¹⁸. Ces objets participent à objectiver pour ainsi dire les relations entre les acteurs. Ainsi en est-il de la disposition des chaises et des tables, des écrans et des appareils de projection, des différents dossiers qui circulent selon certains cheminements. Pour illustrer notre propos nous retiendrons la réunion publique qui a eu lieu en 2001 dans la grande salle du conseil de l'hôtel de ville de la commune. Trois groupes d'acteurs peuvent être distingués selon leur position dans la salle. Les élus du Grand Lyon et de la ville occupent la tribune. Les techniciens de la communauté urbaine sont dans la salle, devant le public, regroupés à côté de l'écran de projection¹⁹. Le public se compose d'environ 150 personnes : habitants et personnels politiques (membres d'associations, représentants de groupes politique).

Dans le cadre du projet d'aménagement, les lieux d'énonciation se démultiplient : mails, réunions, conversations téléphoniques, comités de pilotage sont

16. Ainsi le médiateur s'étonne à plusieurs reprises de l'ambiance « pacifiée » du groupe ressource (réunion de travail 17/05/02 et réunion du groupe ressource 01/10/02).

17. Nous considérons que le degré de liberté est lié à l'ensemble des décisions prises sur le projet : le degré de liberté diminuant à chaque décision (de moins en moins de choix offerts, de plus en plus d'irréversibilité dans le projet). De fait, le degré de liberté du projet suit, au cours de son évolution dans le temps, une courbe décroissante, sauf remise en cause partielle ou totale du projet (C. Midler, 1998, p. 97 et ss).

18. M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthe (2001, pp. 84-85) incluent ces objets, au même titre que les humains dans ce qu'ils appellent le collectif de recherche et qui pourrait correspondre à ce que nous appelons collectif d'énonciation.

19. Une présentation au moyen de diaporama est utilisée par les techniciens.

autant d'occasions pour participer. Les destinataires, par la concertation, ont accès seulement à une partie de ces instances. Ainsi, ce sont les élus et les techniciens des collectivités qui décident des conventions réglant les tours de paroles, de l'agenda, des lieux de concertation, des dispositifs techniques et spatiaux soumis à la concertation. Dans le même temps, la répartition des objets parmi les acteurs du collectif d'énonciation montre une dissymétrie des relations entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre d'une part et les destinataires d'autre part. Seuls les premiers disposent de tous les rapports écrits, des études préalables, du projet de parking ou de la place – l'enquête sociologique, le cadrage urbain, l'étude architecturale, l'étude de stationnement.

De l'usage de l'habitant

Ceux que nous nommons les « habitants » sont à la fois les destinataires de l'aménagement et leurs représentants dans les dispositifs de concertation. Les « habitants » du groupe ressource ne sont pas ceux désignés couramment par ce vocable : c'est-à-dire, à proprement parler, les individus qui habitent. Ils sont issus d'organisations liées à la ville, voire à l'agglomération : associations d'« habitants », associations d'usagers – qui se font les porte-voix d'usagers particuliers : handicapés et piétons –, association des commerçants du quartier, syndicats de la mairie, conseils de quartier ou institutions publiques (théâtre, poste, police nationale).

Paradoxalement, les « citoyens » sont peu présents dans la concertation. Dans l'usage, les dispositifs s'ou-

vrent à des personnes qui n'ont pas le statut de citoyens et n'ont ni ses droits, ni ses devoirs, notamment le droit de vote. Par exemple, lors de l'enquête sociologique du projet de la place, une partie des gens interrogés (6/30) ont entre 16 et 25 ans. De manière plus générale, dans d'autres projets de l'agglomération lyonnaise, des actions avec les écoles sont organisées²⁰; des « jeunes²¹ » et des personnes étrangères sont interrogés et leurs points de vue intégrés dans le cahier des charges²². Ainsi, contrairement à d'autres pays en Europe – l'Allemagne, la Suisse, l'Angleterre ou la Belgique²³ –, le statut de citoyen semble rarement servir pour légitimer une prise de parole ou pour faire valoir un point de vue dans le projet. Au-delà de cet aménagement singulier, la concertation, en France, semble consister à mobiliser les « habitants » et la « parole habitante » et se caractérise, en ce sens, de manière récurrente par le triptyque « élus, techniciens et habitants » (Blanc M., 1995; Chalas Y., 1998 et Novarina G., 2000).

**Jean-Yves Toussaint, Sophie Vareilles,
Monique Zimmermann**

20. Par exemple, à Lyon, dans le cadre du réaménagement de la Montée de la Grande Côte.

21. C'est-à-dire des adolescents aux jeunes adultes.

22. Par exemple, à Bron, dans le projet de requalification des espaces publics du quartier de Parilly.

23. Dans ces pays, c'est l'expression « participation des citoyens » qui est d'usage – en Allemagne, *Bürgerbeteiligung*, en Angleterre et aux États-Unis, *citizen participation*.

RÉFÉRENCES

Blanc M., (1995), « Politique de la ville et démocratie locale. La participation : une transaction le plus souvent différée », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 68-69, pp. 98-106.

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

Chalas Y., (1998), « L'urbanisme comme pensée pratique. Pensée faible et débat public », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 80-81, pp. 205-214.

Dion S., (1984), « Les politiques municipales de concertation », *Sociologie du travail*, n° 2/84, pp. 121-140.

Hermès. Cognition. Communication. Politique, (2000), ouvrage collectif, *www.démocratie locale. fr*, Paris, éd. CNRS.

Ingallina P., (2001), *Le projet urbain*, Paris, Presses Universitaires de France, Coll. Que-sais-je ?.

Lahire B., (2001), *L'homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Paris, Nathan.

Mazet P., (1999), « Participation des habitants et politiques publiques délibératives : pour une approche critique de la démocratie locale », dans Neveu C. (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris, L'Harmattan, pp. 83-113.

Meuret B., (1982), *Le socialisme municipal. Villeurbanne. 1880-1982*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon.

Midler C., (1998), *L'auto qui n'existait pas. Management des projets et transformation de l'entreprise*, Paris, Dunod.

Novarina G., (2000), « Conduite et négociation du projet d'urbanisme », in Söderström O., Cogato Lanza E.,

- Lawrence R. J. *et alii* (dir.), *L'usage du projet*, Lausanne, Payot, pp. 51-64.
- Ragon M., (1977), *L'Architecte, le Prince et la Démocratie. Vers une démocratisation de l'Architecture*, Paris, Albin Michel.
- Revert J.-F., Le Luiric F., Rist D., (1978), « Les ateliers publics d'urbanisme, mythes et réalités », *Métropolis*, vol. III, n° 28-29-30, pp. 8-15.
- Tomas F., (2002), « L'espace public : un enjeu pour la ville », dans Tomas F. (coord.), *Espaces publics, architecture et urbanité de part et d'autre de l'Atlantique*, Saint-Étienne, Publications de l'Université de Saint-Étienne, pp. 13-21.
- Toussaint J.-Y., (1996), « Le collectif d'énonciation de l'espace : production contemporaine de l'espace et modalités de professionnalisation », *Espaces et Sociétés*, n° 84-85, pp. 83-98.
- Toussaint J.-Y., Zimmermann M. (dir.), (1998), *Projet urbain, ménager les gens, aménager la ville*, Paris, éd. Mardaga, coll. Architecture + Recherches.
- Toussaint J.-Y., Zimmermann M. (dir.), (2001), *User, observer, programmer et fabriquer l'espace public*, Lausanne, éd. Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Coll. des Sciences Appliquées de l'INSA de Lyon.
- Winck D., (1999), « Les objets intermédiaires dans les réseaux de coopération scientifique », *Revue française de sociologie*, n° XL-2, pp. 385-412.

Jean-Yves Toussaint, maître de conférences, Monique Zimmermann, professeur des universités et Sophie Vareilles doctorante, sont membres de l'équipe de recherche sur le développement urbain de l'Institut national des sciences appliquées de Lyon.

< sophie.vareilles@insa-lyon.fr >