

# CONCERTATION

## LA CONCERTATION SUR PROJET COMME CHAMP DE BATAILLE ET PROCESSUS POLITIQUE

RETOUR SUR L'OPÉRATION D'AMÉNAGEMENT  
DE LA PLACE MAZAGRAN (Lyon 7<sup>e</sup>)



Vue générale. Projet définitif Mazagran

Octobre 2018

Catherine FORET

**FRV100**  
agence de sciences sociales appliquées

**GRAND LYON**  
la métropole



DÉLÉGATION TERRITOIRES & PARTENARIATS  
DIRECTION DE LA PROSPECTIVE ET DU DIALOGUE PUBLIC

Rédaction : Catherine Foret, FRV100

*[www.grandlyon.com](http://www.grandlyon.com)*

# SOMMAIRE

<b>PRÉAMBULE</b> : Une bataille..., et un processus politique.....	p.5
<b>QUAND LE DIALOGUE POUVOIRS PUBLICS / CITOYENS SE FAIT TROP ATTENDRE : LES RAISONS DE LA DÉFIANCE</b> .....	p.7
- Une situation déclenchée par le long « désintérêt » ou « l'abandon » des pouvoirs publics .....	p.7
- Bobo <i>or not</i> bobo ? Un quartier populaire historique, en voie de gentrification .....	p.8
- Prendre place. Des habitants qui s'approprient les lieux, avec la bénédiction des collectivités.....	p.9
- Des citoyens qui se sentent légitimes et qui interpellent les pouvoirs locaux.....	p.10
<b>OUVERTURE : ENTRE ESPOIRS ET STUPÉFACTION, LA CONCERTATION SUR PROJET COMME CATHARSIS</b> .....	p.11
- Succès ou chaos ? Une scène investie, des citoyens mobilisés, la puissance invitante bousculée .....	p.11
- Les forces en présence : des mondes hétérogènes .....	p.12
- L'obscur objet du litige.....	p.13
<b>UN DISPOSITIF DE CONCERTATION CONSÉQUENT, MAIS « ANGÉLIQUE », QUI VA SE HEURTER AU POIDS DES HABITUDES</b> .....	p.15
- Une forte ingénierie interne et externe.....	p.15
- Une démarche qui se veut exemplaire : l'effet « laboratoire » .....	p.16
- Pas de diagnostic socio-politique partagé .....	p.16
- Des limites de la « concertation catalogue » .....	p.18
- Comment faire avec le trop plein d'interlocuteurs ? L'impossible « cadrage » des ateliers de concertation .....	p.19
- Légitimité par l'action contre « majorité silencieuse » : la représentativité introuvable .....	p.19
- De l'oral à l'écrit : le problème des validations du travail collectif, ou comment laisser planer les malentendus....	p.20
<b>BOTTOM-UP OU TOP-DOWN ? LES CONTRADICTIONS DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE</b> .....	p.21
- Concertation contre empowerment : de la difficulté à reconnaître et cultiver les ressources du territoire .....	p.21
- Le défi de l'expérimentation : une administration trop complexe et des services techniques sûrs de leur savoir, qui résistent à la culture participative.....	p.22
- Quel portage politique ? Quand la concertation se heurte à l'empilement des pouvoirs et révèle les divergences internes aux institutions .....	p.23
- L'illusion du consensus. Ménager les susceptibilités pour calmer le jeu : une tactique à courte vue.....	p.24
<b>DU PROJET DES CONCEPTEURS À SA REMISE EN CAUSE : À PROPOS DE « L'INTELLIGENCE DES SITUATIONS »</b> .....	p.25
- Être « ambitieux », « prospectif »... ou pragmatique ?.....	p.26
- La question de l'expertise, ou comment passer à côté du symbolique .....	p.27
- Quand l'innovation méthodologique s'avère contre-productive : un « forum ouvert » où personne ne s'entend .....	p.29
- Puissance publique contre « République de Mazagan » : le statut du jardin partagé comme nœud du conflit et source de radicalisation .....	p.30
- Concertation et fragilisation des dynamiques collectives : vers la victoire des francs-tireurs .....	p.32
- Élargir la scène du débat : une ressource politique. La pétition en ligne, nouvelle arme de la démocratie ? .....	p.34
- Revenir sur une décision : acquis ou échec de la concertation ?.....	p.35

<b>TOUT ÇA POUR ÇA ? L'AMÉNAGEMENT VU PAR SES ACTEURS, SIX MOIS APRÈS LA LIVRAISON</b> .....	<b>p.36</b>
- Un aménagement très fréquenté, qui répond aux besoins de « <i>respiration</i> » du quartier .....	p.36
- Nuisances et problèmes de gestion : la régulation de l'espace public toujours en question .....	p.37
- La concertation a-t-elle contribué à renchérir le coût de l'aménagement, tout en réduisant son originalité ? .....	p.38
- Un processus formateur sur la démocratie à l'œuvre .....	p.38
<b>QUESTIONS ET LEÇONS POUR L'AVENIR</b> .....	<b>p.39</b>
- Faut-il encore mener des démarches de concertation sur projets ? .....	p.39
- Faire avec les citoyens, mais autrement .....	p.40
- S'éloigner des échéances électorales ? .....	p.41
- Garantir le processus : de la nécessité d'un portage politique fort .....	p.41
- Connaître les territoires et « <i>mutualiser l'expertise</i> » .....	p.41
- Plus de « <i>cadrage</i> » ou plus de « <i>souplesse</i> » ? .....	p.42
- La participation citoyenne vue comme un travail... ou comme un dialogue avec des minorités agissantes ? .....	p.44
- Privilégier « <i>l'agir ensemble</i> » .....	p.44
- Construire la confiance mutuelle : vers la « <i>démocratie continue</i> » .....	p.45
<b>ANNEXE</b> .....	<b>p.47</b>
Calendrier de la concertation sur le projet Mazagran .....	p.48

## PRÉAMBULE

Revenir sur une démarche de concertation conduite par le Grand Lyon autour de l'aménagement d'une place publique aux usages contestés ; mieux comprendre, avec le recul, ce qui s'est joué à cette occasion dans la relation entre habitants, élus locaux, professionnels de l'aménagement et de la gestion urbaine... : telle était la commande à l'origine de ce rapport. Pour les deux directions qui la formulaient, la Direction de la Prospective et du Dialogue Public (Mission Participation citoyenne) et la Direction de l'Aménagement, il s'agissait d'éclairer, grâce à un regard extérieur, le processus très conflictuel qui s'est noué à partir de 2011 jusqu'en 2013 dans le cadre de cette concertation ; le documenter, en donnant la parole à ses principaux acteurs et en permettant l'expression d'analyses distanciées de la part des uns et des autres, pour en tirer des enseignements. L'ambition était en effet d'apprendre collectivement de cette expérience, pour améliorer les pratiques à venir et permettre à la collectivité de progresser dans l'exercice démocratique. Sachant, comme dit Bruno Latour, « *[qu']une mauvaise expérience [n'est] pas celle qui échoue, mais celle dont on n'apprend rien pour la suivante.* »<sup>1</sup>

L'enquête s'est déroulée entre novembre 2015 et janvier 2016, alors que le chantier d'aménagement de la place n'était pas encore tout à fait bouclé et que les relations étaient loin d'être apaisées entre les protagonistes, après quatre ans de dispute où la patience de chacun avait été mise à rude épreuve.

L'analyse livrée ici s'appuie sur les propos recueillis lors de 16 entretiens non directifs menés auprès de représentants associatifs, élus locaux, professionnels des services de la Communauté urbaine et de la Ville de Lyon, prestataires mobilisés pour concevoir l'aménagement et pour animer la concertation<sup>2</sup> ; propos qui ont été mis en perspective avec l'abondante littérature administrative et militante produite au cours des années précédentes par les différents partenaires de l'opération. L'analyse prend également en compte les échanges auxquels a donné lieu la présentation orale de ce rapport, en juin 2016, en présence d'une quinzaine de représentants de ces partenaires.

Nous publions donc en 2018, une étude réalisée en 2015-2016 sur des faits passés en 2011 pour garder le recul nécessaire à l'analyse.

## UNE BATAILLE..., ET UN PROCESSUS POLITIQUE

La métaphore de la bataille n'a pas été choisie à la légère, pour rendre compte de ce qui s'est passé autour de cette place du 7<sup>e</sup> arrondissement de Lyon, depuis longtemps promise à réaménagement. Outre le fait que Mazagran est le nom d'une « *victoire colonialiste* »<sup>2</sup>, comme le rappelait l'un de nos interviewés, c'est bien de rapports de force dont les uns et les autres nous ont parlé. Avec un vocabulaire qui disait très clairement combien l'expérience avait été difficile : « *chaos* », « *clash* », « *pugilat* », « *combat* », « *conflictualité intense* ». Il y a eu dans cette histoire de la stratégie, de la tactique..., des alliances, des trêves et des moments d'apaisement. Des adversaires qui ont changé de camp dans le cours du processus ; beaucoup « *d'affects* » et de « *pathos* ». C'était « *une période horrible, abominable, atroce* », « *épuisante* », nous ont confié certains ; pendant laquelle « *ça a pété* », « *explosé* », avec des « *levées de boucliers* », « *des engagements exacerbés* », « *déraisonnables* »...

Pourquoi cette violence, ces affrontements ? Qu'est-ce qui les a provoqués ? Et qu'ont-ils produit, *in fine* ? Pour en proposer une analyse constructive, il faut dépasser deux séries d'explications fréquemment surgies au fil des entretiens :

- la première, selon laquelle tout cela serait le fruit d'une incroyable accumulation de malentendus et d'événements imprévisibles, de « *coïncidences malheureuses* » qui ont perturbé la dynamique "normale" de la concertation et ont entraîné les acteurs dans un tourbillon ingérable ;
- et la seconde, qui prétend que les dérapages dont la démarche a souffert sont à imputer à quelques individus, des personnalités « *marginales* » qui ont « *pourri le dialogue* » « *dynamité le processus* », alimentant la défiance et les conflits parce qu'ils (elles) poursuivaient « *leur intérêt personnel* ».

Dans les deux cas, la conclusion serait que l'on était là dans une situation « *exceptionnelle* », dont il n'y aurait finalement rien à apprendre pour d'autres expériences à venir. Alors qu'au contraire, même si les choses ont été ici exacerbées, ce qui s'est passé est de notre point de vue tout à fait éclairant sur les problèmes que soulève, dans la société qui est la nôtre aujourd'hui, une certaine approche de la concer-

1. Latour B. « Comment apprendre de l'expérience collective ? » Préface à l'ouvrage de J. Lolive, Les contestations du TGV Méditerranée, L'Harmattan, 1999.

2. À l'issue d'une bataille qui a marqué en 1840, près d'Oran, la conquête de l'Algérie par la France.

tation publique autour des projets d'aménagement. C'est bien d'ailleurs pourquoi des pistes de réflexion fructueuses peuvent être tirées de ce cas particulier. Exemple, certes, mais pas exceptionnel.

Les raisons de l'exemplarité de cette opération sont diverses ; et seule une interprétation multifactorielle permet d'expliquer l'enchaînement des événements qui se sont succédés dans le temps et l'espace ouverts par la démarche de concertation. Pour autant, un fil rouge peut aider à relier entre eux ces événements et les faire apparaître autrement que comme le fruit du hasard. Ce fil rouge, c'est celui du politique, au sens où le définit le philosophe Jacques Rancière<sup>3</sup>. Avec le recul, on peut comprendre en effet une bonne part de ce qui, dans le feu de l'action, est apparu aux uns et aux autres « *incompréhensible* », ou « *insensé* », comme le fruit d'une dispute qui faisait entrer sur la scène publique des êtres en besoin de reconnaissance sociale et politique. Des acteurs individuels et collectifs qui s'affrontaient sur « *la manière juste ou injuste dont on use de certaines choses pour le bien commun* », et sur le tort qui serait fait à certains dans cet exercice. Et l'on peut dire que ce qui s'est joué ici pendant ces années-là, ce n'est pas tant l'aménagement d'un espace physique qu'un processus politique au sens fort du terme. Une mise en débat de ce que les citoyens possèdent en commun, accompagnée d'une querelle sur la validité de la parole des uns et des autres, sur la qualité de ceux qui sont invités ou qui s'invitent d'eux-mêmes sur la scène particulière ici dressée. Qui est légitime, qualifié, représentatif, pour parler ? Au nom de quoi, de qui, interviennent les uns et les autres ? Quel poids doit être accordé à telles ou telles paroles, ou même à tel ou tel acte qui, en reconfigurant la place Mazagran, cherche en même temps à reconfigurer les rapports de pouvoir sur la chose commune ? Telles ont été les questions en jeu, par-delà les conflits autour de l'emplacement d'une aire de jeux, du maintien ou de la démolition d'un immeuble, des conditions de gestion de cet espace public au cœur de la ville.

La concertation a ouvert une scène sur laquelle, à l'occasion du projet d'aménagement, s'est créée cette « *communauté litigieuse* » dont parle Jacques Rancière ; au sein de laquelle ont été remises en cause les « *habitudes* »<sup>4</sup> de toutes les parties prenantes ; sur laquelle se sont cherchées en situation de nouvelles règles du vivre ensemble, qui n'avaient pas cours auparavant sur le territoire en question. C'est bien en tout cas ce qu'en ont conclu *a posteriori* nombre de participants : l'aventure n'a pas tant été fructueuse par l'aménagement spatial qui en a découlé que par les recompositions relationnelles, les dynamiques personnelles et collectives, les apprentissages qu'elle a entraînés.

Il y aurait lieu de se réjouir d'une telle conclusion si chacun ne ressortait avec le sentiment d'avoir tout de même perdu beaucoup de temps et d'énergie dans cette affaire. *A posteriori*, on peut dire en effet que bien des soucis rencontrés dans cette démarche sont liés au fait que cette dimension fondamentalement politique du processus a longtemps été occultée, ou non dévoilée. La maîtrise d'ouvrage<sup>5</sup> en particulier, qui, en tant que puissance invitante, ouvrant la scène du dialogue, avait une responsabilité sur le mouvement qu'elle impulsait, s'est longtemps accrochée à l'idée que le seul objectif de cette concertation était « *d'aménager une place de proximité* ». Tout était fait pour circonscrire les débats à cet enjeu limité, les promoteurs et animateurs de la concertation cherchant à maintenir le dialogue sur un plan technique – alors que les questions sociales et politiques investissaient la scène de toutes parts, dès l'origine. Comme l'expliquent aujourd'hui divers participants, on a beaucoup raisonné en termes d'usages et d'aménagement de l'espace, avant de découvrir tardivement et dans la conflictualité, ce que les disputes en la matière révélaient ou questionnaient des rapports de domination dans la ville, ou de la relation au pouvoir.

Cette tendance à ne pas voir le politique à l'œuvre, ou à ne pas vouloir le reconnaître comme étant l'objet même à travailler, a été partagée aussi bien par les professionnels que par les mondes associatifs, qui en ont beaucoup souffert par la suite. Aujourd'hui encore, très minoritaires sont les acteurs de la démarche qui voient dans ce qui s'est passé une vraie dynamique politique ; qui assument l'idée que dans ce conflit, à travers son expression et sa régulation plus ou moins réussie, on a bel et bien fait quelque chose ensemble. Le discours dominant reste que la concertation ne doit pas être le champ des affrontements « *idéologiques* », que l'on a pâti à Mazagran du « *militantisme* » de certaines personnes,

3. En particulier dans *La méésentente. Politique et philosophie*, éditions Galilée, 1995.

4. Au sens que donne à ce terme un autre philosophe, John Dewey (1859-1952), acteur central du « pragmatisme américain ». Voir à ce sujet l'ouvrage de Jean-Pierre Cometti : *La démocratie radicale*. Lire John Dewey, Gallimard, Folio essais, 2016

5. On désignera sous ce terme, tout au long de ce document, l'ensemble constitué par les élus et agents des deux collectivités impliquées dans l'opération d'aménagement : Grand Lyon et Ville de Lyon. Comme on le verra, cet ensemble était particulièrement composite, puisqu'il impliquait différentes directions techniques, ainsi que des élus en charge de diverses délégations ou responsabilités (urbanisme, politique de la ville, participation citoyenne...)

de « *l'instrumentalisation politique* » ou de la « *recherche d'intérêts personnels* ». Un discours que l'on retrouve classiquement dans la plupart des situations conflictuelles autour de la chose publique..., avec des références fréquentes à l'idée de « *temps perdu* », ou même de « *gâchis* », qu'aurait représenté cette opération. Il faut pousser la réflexion, dans les entretiens, pour que les uns et les autres confient finalement tout ce qu'ils ont appris à la faveur de cette expérience : sur eux-mêmes, sur le fonctionnement des institutions, sur le sens de la conflictualité et sur ce que l'on dénomme en France « *l'intérêt général* » : un intérêt supérieur qui ne saurait être donné une fois pour toutes par telle ou telle instance dont la légitimité est toujours contestable, mais qui se construit et se redéfinit en permanence, dans le jeu des rapports de force –ou plutôt des « *rappports de mondes* »<sup>6</sup>– entre les différentes parties de la société au sein de laquelle nous agissons, en tant que citoyens, élus ou professionnels.

## QUAND LE DIALOGUE POUVOIRS PUBLICS / CITOYENS SE FAIT TROP ATTENDRE : LES RAISONS DE LA DÉFIANCE

Pour bien saisir les raisons du conflit, il faut d'abord insister sur la longue attente qui a précédé, pour les populations concernées, l'ouverture du dialogue autour de l'aménagement de cette place urbaine. Tout le monde le dit aujourd'hui : cet espace relevait d'un territoire « *gelé* », « *n'ayant pas fait l'objet d'action publique depuis des années* », marqué par « *une grave défaillance de la gestion municipale et métropolitaine.* »

### Une situation déclenchée par le long « *désintérêt* » ou « *l'abandon* » des pouvoirs publics

Ce que les élus et techniciens du Grand Lyon et de la Ville appellent, lors des premières réunions de concertation, « *l'espace Mazagran* », concerne un périmètre de 4 500 m<sup>2</sup>, inscrit entre les rues Cluzan, Gryphe, Jangot et Montesquieu, dans le 7<sup>e</sup> arrondissement de Lyon. Il fait partie du quartier historique de La Guillotière, séparé de la Presqu'île (autrement dit de l'hypercentre lyonnais), par le fleuve Rhône.

Ce périmètre, en majeure partie libre de construction, mais sur lequel s'élèvent tout de même deux immeubles anciens, est « *maîtrisé à la fois par le Grand Lyon et la Ville de Lyon* » au moment où s'ouvre la concertation. Il s'inscrit dans l'ensemble urbain Guillotière-Moncey-Voltaire, dont l'avenir a fait l'objet de nombreuses réflexions urbanistiques depuis l'abandon, dans les années 1990, d'un projet de 1935 (le plan Chalumeau) de percement de voirie à travers le tissu ancien : la « *diagonale Moncey* ».

Sur l'emplacement des réserves foncières réalisées au fil des décennies par les deux collectivités en vue de la création de cette diagonale, se sont formés des « *délaissés urbains* ». Depuis le début des années 2000, les pouvoirs publics ont annoncé vouloir réhabiliter ou aménager ces espaces, en s'appuyant notamment sur le Contrat urbain de cohésion sociale signé entre les collectivités et l'État.<sup>7</sup> L'espace Mazagran fait partie du « *chapelet d'espaces publics* » qui doit remplacer ces friches au cœur de la ville et traduire la mise en œuvre de ce « *projet de territoire* ».



Source : Communauté Urbaine, 2002

6. Selon l'expression de Jacques Rancière, op. cité, p.67 : « *La politique n'est pas faite de rapports de pouvoir, elle est faite de rapports de mondes.* »

7. Le quartier de la Guillotière étant classé comme zone urbaine sensible prioritaire depuis 1994, au titre de la Politique de la ville.

## De l'avenue Jean Jaurès à l'Université, des espaces fragmentés aux capacités variables

# 2



12

La mairie d'arrondissement, en particulier, a travaillé de longue date avec le Conseil de quartier Guillotière<sup>8</sup> sur divers projets d'espaces verts, de jeux pour enfants, de bâtiments, places de stationnement... à créer sur ces espaces libres. En 2001, 2008, 2009, les annonces de démolition d'îlots, d'avenue plantée, de « coulée verte »... avaient relancé l'espoir, du côté des habitants de ce secteur populaire et très dense de la ville. Mais les attermoissements des collectivités et l'interminable attente de ces aménagements ont suscité beaucoup de déception et de découragement chez les acteurs associatifs locaux. Le sentiment de n'être jamais entendus, voire « abandonnés » ou « méprisés » par la Ville et le Grand Lyon domine, au moment où le dialogue est relancé sur l'avenir de Mazargan.

### **Bobo or not bobo ? Un quartier populaire historique, en voie de gentrification**

Autre facteur, qui va jouer dans la suite des événements : l'héritage historique du territoire et ses transformations sociologiques récentes. Le quartier de La Guillotière et le pont du même nom occupent en effet une place particulière dans la ville, dont ils ont longtemps marqué l'entrée Est, en même temps que la frontière du Lyonnais et du Dauphiné.

Produit de la longue histoire sociale et migratoire de l'agglomération, l'ancien faubourg, qui n'a été intégré que tardivement à la Ville de Lyon (au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle), est resté très cosmopolite jusqu'à aujourd'hui. Du fait de la vétusté de son bâti ancien, il constitue l'un des derniers quartiers populaires de Lyon – même s'il a vu sa population évoluer depuis le début des années 2000 sous l'effet de divers facteurs : prix bas de l'immobilier pour une situation de centre-ville ; requalification des berges du Rhône toutes proches ; passage du tramway ; création de résidences étudiantes... Un quartier qui se « gentrifie », donc, à travers l'arrivée de nouveaux habitants et de professionnels occupant des locaux d'activités : une population plutôt jeune et dotée, sinon de capital financier, du moins d'un capital culturel élevé.

De ces transformations récentes résulte une configuration sociale complexe, classique de ces situations de gentrification. Le quartier est traversé de micro-fractures sociales, dont la plupart des résidents ne sont pas conscients ou qu'ils ne veulent pas voir. Les mobilités résidentielles à l'œuvre changent en effet de manière souterraine (et non pas brutale) le peuplement du secteur, faisant cohabiter des groupes en ascension sociale et d'autres en déclin ; des ménages stables et des personnes contraintes de résider ici faute de moyens financiers..., les niveaux de revenus des uns et des autres ne reflétant pas toujours ces différences ou ces proximités complexes à décrypter. Une partie des « nouveaux » habitants et acteurs économiques (qui en fait prennent racine sur place depuis déjà une dizaine d'années), se

<sup>8</sup> Particulièrement puissant par rapport à d'autres instances du même type, du fait qu'il œuvre sur un périmètre très peuplé (25 000 habitants environ), ce conseil de quartier rassemble plusieurs centaines de membres.

verront ainsi traités de « bobos » lors des réunions de concertation. Un statut qu'ils refusent pour la plupart d'endosser, animés qu'ils sont par un « esprit des lieux » qui s'incarne pour eux dans les pratiques populaires que la ville contemporaine repousse.

Minoritaires, mais très actifs, ces résidents sont habités par l'idéal du quartier-village, incarné par la vie dans la rue, les fêtes et repas en plein air, les jeux de boules, les jardins ouvriers... Loin de se penser comme prenant la place des classes populaires, ils s'investissent fortement dans la vie locale depuis déjà des années. Ils n'hésitent pas à prendre la parole dans les réunions publiques, et certains d'entre eux se sont érigés en défenseurs des pauvres, des étrangers, de la mixité sociale... Ce sera également le cas, d'ailleurs, de certains des professionnels mobilisés dans le processus de concertation (agents du Grand Lyon ou prestataires), qui résident sur place ou à proximité, ou y ont des relations. Il faut avoir en tête cette très subtile organisation des rapports sociaux dans ce secteur de la ville pour comprendre ce qui s'est passé ensuite— et notamment l'accusation faite au Grand Lyon et au concepteur de vouloir « expulser les pauvres du quartier », « faire place nette », « aseptiser la ville. »

### Prendre place. Des habitants qui s'approprient les lieux, avec la bénédiction des collectivités

En lien avec cette recomposition sociale à l'œuvre sur le territoire, de multiples initiatives ont fleuri depuis le début des années 2000, portées par cette frange active de la population pour laquelle l'ancrage local, la vie de quartier, renvoient à des valeurs qui, on le verra par la suite, fondent une véritable conception politique de la vie en ville. Profitant des « dents creuses » qui se sont créées dans le paysage urbain au fil du temps, ces acteurs, à l'origine de multiples associations et collectifs informels, s'appuyant ou non sur des équipements existants, les renouvelant, en inventant d'autres... ont « occupé le terrain » et commencé d'instituer un nouveau genre d'urbanité dans ce secteur de la ville.

Photos de la fresque / l'îlot d'Amaranthes des jardins et des événements festifs



Ainsi sont nés sur ou autour de la future place Mazagran des aménagements « *auto-construits* » et « *auto-gérés* » ; de multiples initiatives sociales, écologiques et culturelles, en prise directe avec une vision alternative de la ville contemporaine, durable et solidaire. Parmi celles-ci : l'îlot d'Amaranthes, œuvre d'art public créée à l'initiative de la Galerie Tator par l'artiste Emmanuel Louisgrand (avec l'appui financier de la municipalité renouvelée en 2003) ; des « *jardins nomades* » implantés à partir de 2003 par l'association Brin d'Guill' sur divers espaces en friches ; le tiers-lieu Locaux Motiv', qui abrite des acteurs de l'économie contributive et de l'habitat coopératif... De là également l'implantation, au pied d'un immeuble donnant sur la place, du bar Le Court circuit et de sa terrasse, très prisés par une population jeune et « *branchée* » travaillant ou résidant dans le secteur ; ou encore la création, à l'initiative d'habitants, d'une fresque murale célébrant le passé ouvrier, en collaboration avec l'artiste brésilien de street art Eduardo Kobra.

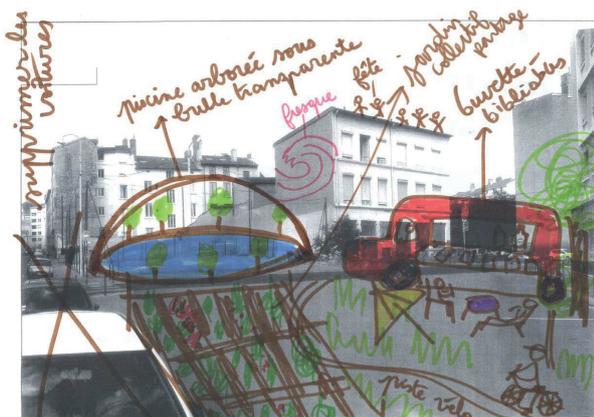
L'espace Mazagran, au moment où s'ouvre la concertation sur l'aménagement à venir, est donc devenu un lieu « *approprié* » par certains habitants ou usagers très attachés au lieu. Leur dynamisme et leur capacité d'auto-organisation sont alors salués par les institutions. Il y a à la fois du « *laisser faire* » de la part des collectivités locales et une reconnaissance, voire un certain soutien à ces initiatives – ce qui n'est pas du goût de tous. Des membres du Conseil de quartier ou du Comité d'Intérêt Local, dans l'ensemble plus âgés, commencent en effet à dénoncer ce qu'ils considèrent comme une « *privatisation* » de l'espace public. Et des riverains se plaignent des nuisances induites par ces occupations (notamment le bruit en soirée et le manque d'hygiène lié à la présence de personnes alcoolisées à proximité du bar et du jardin).

### **Des citoyens qui se sentent légitimes et interpellent les pouvoirs locaux**

On peut donc dire que pendant quelques années a fonctionné autour de cet espace un mode de rapport au pouvoir « *bottom up* » : des collectifs de citoyens ont pris des initiatives, ont valorisé les anciennes friches, ont fait vivre les espaces publics. Et des gouvernants (élus et agents des collectivités) ont répondu positivement à ces initiatives venues d'en bas, en les tolérant et en leur allouant même quelques moyens. Le mode opératoire proposé par l'ouverture de la concertation allait percuter de plein fouet ces habitudes sociales de créativité et « *d'autogestion* ». Un changement d'autant plus mal vécu que, les années passant, les associations et les collectifs qui, sur le terrain, avaient insufflé cette dynamique, ne se contentaient plus d'agir, d'expérimenter, de faire en quelque sorte « *à la place de la puissance publique* ». Certains d'entre eux, alliés pour la circonstance avec des membres du Conseil de quartier et du CIL, interpellaient élus et services sur les défauts de gestion et d'aménagement de l'espace.

Cette capacité d'interpellation allait tout particulièrement se déployer à partir de l'annonce, début 2011, suite à une délibération du Conseil de communauté du Grand Lyon, de la procédure de concertation préalable autour « *d'un projet de requalification du secteur Mazagran Depéret* ». Contrairement à ce qui se passe d'ordinaire dans d'autres lieux de la ville, la mobilisation citoyenne est ici immédiate.

Alors que les concertations préalables prévues par le code de l'urbanisme ne mobilisent en général que peu de personnes, le Conseil de quartier et les acteurs associatifs regroupés depuis fin 2010 au sein du collectif Mobilizagran « *pour répondre au projet du Grand Lyon de réaménagement urbain* », travaillent tout de suite à faire remonter leurs idées. Ils produisent des dossiers, des dessins..., invitent des habitants à s'exprimer sur l'avenir de leur quartier, proposent des actions, alimentent le cahier de concertation ouvert en mairie du 7<sup>e</sup>. Et leurs propositions débordent d'emblée du cadre réglementaire, comme en témoigne le document alors publié par Mobilizagran, dans lequel est évoqué un projet « *intergénérationnel et interculturel* » reposant sur la mixité sociale et ambitionnant de « *faire rayonner une coopérative sur cette place* » ; de « *cultiver et observer la nature en ville* » ; d'aménager une « *serre pédagogique* », un poulailler urbain ou des murs pignons « *en cultures étagées entretenues par les habitants.* »



Dessins extraits du projet Mobilizagran : « L'esprit Mazagran »

## OUVERTURE : ENTRE ESPOIRS ET STUPÉFACTION, LA CONCERTATION SUR PROJET COMME CATHARSIS

C'est dans ce contexte que s'ouvre la concertation à proprement parler, en mai 2011. Certains représentants de la maîtrise d'ouvrage affirment aujourd'hui qu'ils avaient conscience d'enjeux socio-politiques particulièrement importants sur ce secteur. Nombre de témoignages et l'analyse des faits qui ont suivi permettent pourtant d'en douter. Le décalage avec le réel de la sociologie locale va en effet apparaître dès la première réunion publique – qui se tient à proximité de la future place, dans un amphithéâtre de l'Université, sur les quais du Rhône. Après tant d'attente, l'ouverture de cette scène de dialogue allait déclencher ce que l'on pourrait qualifier de catharsis sociale : un effet de purgation d'affects et de passions longtemps refoulés.

### Succès ou chaos ? Une scène investie, des citoyens mobilisés, la puissance invitante bousculée

Les souvenirs des uns et des autres sur cette réunion sont particulièrement contradictoires. Pour les uns, habitants, membres d'associations, élus locaux..., c'est un succès. L'affluence est « énorme » et témoigne de la vivacité de la démocratie locale, comme le raconte aujourd'hui un élu du 7<sup>e</sup> arrondissement : « Tout le monde vient à cette réunion : des associations, les parents d'élèves..., des acteurs déjà impliqués et qui avaient travaillé ensemble. C'est là que j'ai vu pour la première fois des jeunes habitants du secteur. Les gens étaient très demandeurs. Il y avait une soif d'aménager tout ça, pas seulement la place, mais aussi l'ensemble du quartier. »

Les acteurs les plus engagés du quartier ont su mobiliser la population et la presse locale, entre autres grâce à une campagne d'affichage éclair dont on se souvient bien dans les services du Grand Lyon.

Mais pour d'autres, élus et professionnels des services, c'est un moment de forte déstabilisation. À la surprise qui domine face à une telle mobilisation et à des prises de parole véhémentes contre les élus présents, succède très vite le sentiment que les choses dérapent, que la maîtrise d'ouvrage est « submergée », prise de court par la mobilisation citoyenne.

## Les forces en présence : des mondes hétérogènes

Au-delà de l'affluence, ce qui commence à se révéler publiquement aux yeux de tous lors de cette réunion, c'est l'hétérogénéité des mondes en présence. Les uns et les autres prennent brutalement conscience que l'on n'aura pas affaire ici au public mythique au nom duquel l'action publique doit être conduite.<sup>9</sup> Celui-ci en effet n'existe pas –sinon sur un mode fondamentalement divisé, pluriel, encore plus dans nos sociétés contemporaines qu'il y a quelques décennies. Alors que ce fait peut passer plus ou moins inaperçu dans certaines dynamiques de concertation, qui mobilisent peu, il saute aux yeux dans le cas de Mazagran, parce que le quartier est en recomposition sociale et parce que la population est venue en nombre lors de cette séance d'ouverture.

*« On avait l'Arche de Noé<sup>10</sup>, Le Foyer Notre-Dame des Sans-Abri, des clodos, des poivrots... », se souvient un élu du Grand Lyon. « Des militants écologistes, des gens qui représentaient le champ de l'économie sociale, celui de l'initiative solidaire, de l'art... Tout ça se retrouvait autour de Locaux Motiv', du Court Circuit, du collectif Mobilizagran, de Brin d'Guill'... Il y avait aussi les Jeteurs de graines, les P'tits Brins Z'urbains. Et tout ça est complètement explosé, entre ceux qui défendent les Roms, ceux qui viennent là pour implanter des squatters, des gens qui se battent sur le droit au logement... Dans le jardin : ceux qui sont pour du potager, d'autres pour de l'agrément, des fleurs, ou du compost, etc. Plus le Conseil de quartier et le CIL ! »*

Ce qui s'est engouffré par la fenêtre d'opportunité ouverte sous le nom de concertation, pour prendre part au débat et « essayer de tordre le processus de décision dans un sens qui lui soit favorable », ce n'est donc pas LE public, mais comme le souligne Yann Maury<sup>11</sup>, « le peuple, les habitants, les associations de riverains... –c'est-à-dire tout à la fois un ensemble composite, aléatoire, mouvant ». Un peuple « trop compliqué », autrement dit, pour le dispositif de concertation tel qu'il avait été imaginé. Comme la plupart des instances de ce type organisées en France, celui-ci invitait sur la scène de parole à la fois des corps constitués (le Conseil de quartier, des associations) et « les habitants », autrement dit des individus dont la légitimité à parler serait liée au fait qu'ils résident dans « le quartier », dans « le secteur », en l'occurrence un périmètre dont les limites n'étaient pas précisées officiellement. La plupart du temps, ce flou ne pose pas problème, car les participants ne se bousculent pas dans ces dispositifs. Tel n'a pas été le cas à Mazagran, pour les raisons exposées plus haut. Sont venus en nombre des individus qui se réclamaient « d'identités multiples ou flottantes »... ; des personnes « qu'on n'arrivait pas bien à situer », qui « utilisaient plusieurs casquettes selon les situations, les moments » ; « dont on ne savait jamais au nom de qui elles parlaient ». « Des gens qui ne représentent pas du tout les 10 ou 20 000 habitants du quartier », voire « qui n'habitaient même pas le quartier ! », se souviennent les uns et les autres.

Un peuple qui ne parle pas d'une seule voix, donc, et dont les divisions ne se résument pas non plus à celles identifiées dès l'origine par la maîtrise d'ouvrage (entre Conseil de quartier et autres acteurs associatifs). Les lignes de clivage sont beaucoup plus incertaines. Parmi « les habitants », figurent par exemple des salariés du Grand Lyon et d'ex-prestataires de la Communauté urbaine, ainsi que des personnes intéressées par un engagement politique local. La présence, parmi les personnes mobilisées, d'une majorité d'individus fortement dotés en capital culturel explique aussi que le savoir ne se trouve aucunement distribué de manière classique entre les parties prenantes à la concertation (techniciens sachants/habitants non sachants). L'inégalité se manifeste plutôt en la matière entre ceux qui participent et d'autres fractions de la population, qui resteront presque toujours absentes de la scène. D'où la distinction faite par certains entre « habitants » et « riverains », obscure a priori tant qu'on ne se penche pas finement sur toutes ces différences sociales.

La mésentente –et toutes les formes successives qu'elle va prendre– n'aura ainsi pas lieu entre des partis ou des partenaires bien identifiables (droite / gauche, socialistes / écologistes, Conseil de quartier / Communauté urbaine, habitants / techniciens), mais de manière beaucoup plus complexe, entre une

9. Comme le soulignait déjà Walter Lippman en 1925 et comme l'ont rappelé Joëlle Zask (2003) ou Bruno Latour (2008), le public est un « fantôme », un « mythe ». Il n'y a que DES publics, « que des gens intéressés à leurs propres affaires » ; des gens « qui ne représentent autre chose qu'eux-mêmes (...), poursuivant tous des intérêts particuliers et étant tous la proie de passions singulières. » Cf. Latour B., *Le fantôme de l'esprit public. Des illusions de la démocratie aux réalités de ses apparitions*, introduction à la traduction française de : *The Phantom Public* de Lippman W., Éditions Demopolis, 2008. Voir aussi : Zask J., *La politique comme expérimentation*, introduction à la traduction de *Le Public et ses problèmes* de Dewey J., Farrago, 2003, rééd. Gallimard poche, 2010.

10. Centre socio-culturel de la Fondation de l'Armée du Salut, ouvert dans le quartier en 1992.

11. Politologue qui a analysé une partie du processus. Professeur à l'Entpe, titulaire de la chaire internationale "Habitat coopératif & Coopération sociale" et chercheur au Labex-Craterre(Ensag). Voir : <http://chairecoop.hypotheses.org/3332>

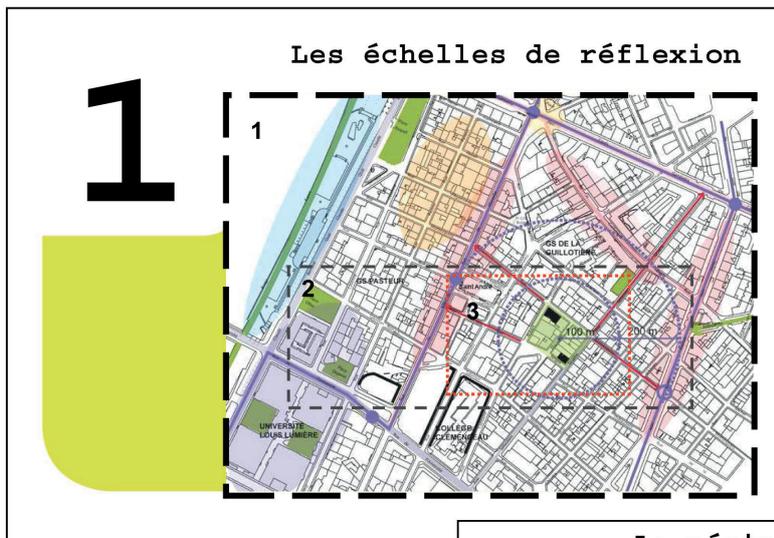
multitude de groupes et d'individus, dont les intérêts vont en outre se déplacer au fil de l'action. C'est l'une des raisons pour lesquelles on peut affirmer, avec Jacques Rancière, qu'il y a eu là véritablement « *politique* », au sens fort que donne à ce terme le philosophe.<sup>12</sup>

Enfin, l'hétérogénéité, et c'est essentiel à comprendre, ne valait pas que du côté du « *peuple* », mais aussi du côté des pouvoirs institués (élus et professionnels). Les divergences de postures, de statuts, de points de vue... sont en effet présentes dès l'origine entre élus du Grand Lyon, de la Ville et de l'arrondissement. Ces divergences, voire ces conflits internes aux collectivités, transparaissent dès la première réunion, comme le rappellent certains participants. Et la dynamique de la concertation révélera de plus en plus crûment, au fil du temps, des désaccords latents entre services des collectivités, ou des différences de culture professionnelle, qui joueront à plein dans la suite des événements.

## L'obscur objet du litige

Si les échanges sont tendus dès la première réunion publique, l'objet du litige (de quoi va-t-on débattre, quel est le "commun" autour duquel on va se disputer ?) n'apparaît pourtant pas clairement à la plupart des participants. Pour la maîtrise d'ouvrage, c'est l'aménagement de la future place publique (le périmètre des 4 500 m<sup>2</sup>) qui est en jeu. La concertation doit permettre à la fois de « *partager le diagnostic du territoire* » et « *d'enrichir le programme de la consultation de maîtrise d'œuvre* ». Élus et techniciens ont alors le sentiment d'avoir été clairs sur ce point, l'annonce de « *ce qui est exclu de la concertation* » devant suffire à cerner les contours du débat : « *Les choses ont été dites de façon claire : on concerta sur un périmètre posé, sur des thèmes précis* », se souvient un élu.

Diapositives de la réunion de lancement de la concertation



12. La politique a lieu « *entre des classes qui ne sont pas des classes* » ; lorsque se manifeste « *un peuple impossible à compter, irréprésentable, non assignable à une identité bien définie* » ; lorsque « *le litige n'intervient pas entre des partenaires parlant le même langage, mais entre êtres parlants qui se revendiquent du principe d'égalité* » et qui prétendent « *faire entendre comme discours sensé ce qui jusqu'alors ne relevait que du bruit* ». Cf. Jacques Rancière, *La Mésentente. Philosophie et politique*, op.cité.

Dans les faits, ce n'est pas si évident pour tout le monde. Une certaine confusion règne en effet dans les images projetées lors de la réunion publique de mai 2011 pour présenter « *les différentes échelles de réflexion* » et le « *périmètre de la concertation* ». Et du côté de la maîtrise d'ouvrage, on reconnaît aujourd'hui qu'il y avait effectivement des ambiguïtés, du fait d'un « *manque d'arbitrage* » de la part des élus. Parmi ces derniers, certains entendent en effet « *mener une réflexion à plus long terme sur le projet de territoire* » ; d'autres souhaitent « *gommer l'idée de diagonale routière, acter l'abandon de ce projet, qui n'avait jamais été officiellement posé.* » Ces ambiguïtés ne passeront pas inaperçues des publics avertis présents dans la salle : la question du périmètre du projet va ainsi émerger comme premier sujet de mésentente.

Ce ne sera pas, loin de là, le seul objet du litige qui s'amorce alors. Comme souvent dans les dispositifs de concertation institutionnalisés, alors que les participants sont invités à rester dans le cadre thématique et spatial proposé par la puissance invitante, ils vont d'emblée en déborder, faisant entrer dans le débat d'autres questions, qui n'étaient pas « *à l'agenda* » ou que la maîtrise d'ouvrage ne souhaitait pas inclure dans la concertation. Ainsi, alors que certains points identifiés dans le dossier de concertation préalable parmi les enjeux forts à traiter (comme par exemple « *les besoins de stationnement des habitants* »), n'allaient pas susciter de dissensions majeures, les conflits allaient faire rage, pendant les années suivantes, autour de thèmes considérés comme a priori « *hors sujet* ». Chacun arrive en effet sur le champ de bataille avec son idée de ce dont il faut parler, de ce qui est important, problématique, essentiel. Pour certains, la véritable question à traiter, c'est l'avenir du quartier de La Guillotière dans son ensemble. Pour d'autres c'est la question de l'habitat et du logement qu'il faut aborder, un thème qui soulève en filigrane celui de la mixité sociale dans ce secteur de la ville. Certains participants sont et resteront essentiellement mobilisés autour de la question du jardinage en ville, et donc de l'avenir de l'îlot d'Amaranthes. Quelques-uns veulent parler du réaménagement de la place proprement dite, comme la maîtrise d'ouvrage le propose : ses usages, les nuisances actuelles et à venir... ; mais d'autres considèrent qu'il faut penser celle-ci avec son environnement immédiat (bâtiments, rues avoisinantes), pour inclure notamment la question des activités et des services qui peuvent s'y installer...

Quelques habitants-militants vont saisir le moment de la concertation pour défendre le mode de vie urbain alternatif qui s'est ébauché sur le lieu : c'est cela le "commun" qui a de la valeur pour eux, qu'il faut préserver, encourager, auquel il faut offrir des espaces et des modalités de gestion appropriés. Le litige prend alors des dimensions plus générales : il renvoie à la place faite dans la ville aux pratiques d'autogestion de leur environnement par les citoyens. Et ceux qui portent cet enjeu n'hésiteront pas à aller chercher des alliés ailleurs, bien au-delà du quartier, pour peser dans la bataille en faveur de cette conception de la vie en ville. Et puis, pour d'autres participants, minoritaires mais parlant fort, c'est la démarche de concertation elle-même qu'il s'agit d'interroger. Ceux-là sont mobilisés sur l'idée de coproduction (de la ville, des espaces, des services) ; ils remettent en cause les dispositifs de simple consultation des citoyens et vont plaider, sur la scène ainsi offerte, pour « *une autre démocratie* » : radicale, d'initiative citoyenne, etc.

Ces enjeux portés par les uns et les autres seront remis sur la table de manière d'autant plus récurrente qu'ils ne seront pas avant longtemps reconnus par la maîtrise d'ouvrage comme devant faire l'objet de la concertation. Ils ressurgiront tout au long du processus sous des formes diverses, imaginées par certains acteurs pour faire entrer sur la scène de discussion leurs préoccupations, sans tenir compte du cadre imposé. Mobilisations ponctuelles, affrontements verbaux plus ou moins violents, coups d'éclat (tels que par exemple la construction « *sauvage* » d'un barbecue ou de toilettes sèches), susciteront ainsi l'incompréhension ou l'exaspération d'autres parties prenantes – alors que la maîtrise d'ouvrage pense régulièrement avoir surmonté le conflit et gagné la confiance des participants.

D'où l'impression de certains que la concertation a été régulièrement « *polluée* » par des questions qui auraient dû être traitées ailleurs, ou encore le sentiment d'une concertation « *sans fin* ». Alors que c'est bien à travers tous ces problèmes déversés sur la scène publique de discussion que se révélait, sous de multiples formes, les conséquences des années de délaissement du quartier et, finalement, le véritable objet du litige : Qui a droit à la parole à propos de l'avenir de ce morceau de ville ? Qui est légitime pour dire ce qui est bon, ou juste, pour « *la population* » du secteur ? Comment instaurer une nouvelle répartition du pouvoir sur les choses et les espaces qu'il s'agit de partager ?

## UN DISPOSITIF DE CONCERTATION CONSÉQUENT, MAIS «ANGÉLIQUE», QUI VA SE HEURTER AU POIDS DES HABITUDES

Les conditions du dialogue qui s'imposent dès la première réunion publique vont d'une certaine manière ouvrir le champ à ceux qui, au sein du Grand Lyon, plaident pour un développement des pratiques participatives en matière de conduite des projets urbains. Elles justifient en particulier le choix qu'avait fait la maîtrise d'ouvrage de recourir à une équipe de prestataires spécialisée dans l'animation et l'accompagnement de ce genre de démarches.

### Une forte ingénierie interne et externe

Dès mai 2011, le dispositif mis en œuvre fait donc exception par rapport à d'autres opérations d'échelle comparable et tend vers ceux dont sont dotées des opérations au long cours (Carré de Soie, La Duchère, Confluence...). La Direction de l'Aménagement du Grand Lyon va s'appuyer pour cela sur la Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP), qui porte les démarches de participation citoyenne sur le territoire de la Communauté urbaine. Sont dès lors rendus possibles l'investissement d'agents aguerris sur cette question, ainsi que le recours à une équipe extérieure de prestataires spécialisés. L'agence Kaléido'scop est missionnée pour animer la concertation et aider, en tant que « tiers neutre », « facilitateur du dialogue », à élaborer le programme de consultation de maîtrise d'œuvre. Ainsi est lancée une dynamique qui se veut « exemplaire », la maîtrise d'ouvrage se déclarant ouverte à l'innovation et se dotant d'une forte ingénierie interne et externe pour conduire le processus. De fait, la démarche va mobiliser au fil des mois un nombre de professionnels et des moyens hors du commun pour un projet de cette échelle. Le travail réalisé sera considérable, les réunions très nombreuses, suivies de comptes rendus écrits permettant de garder trace des échanges. Avec une recherche de créativité dans les méthodes d'animation aussi bien que dans la présentation de certains de ces comptes rendus.

Exemple du document de restitution de la phase 1 de la concertation

**INFO TRAVAUX**

**LE DÉROULEMENT DES TRAVAUX**

**1ère PHASE**

**2ème PHASE**

**INFO TRAVAUX**

**Espace Mazagan**

**Mai 2014 > début 2015**

**Les travaux démarrent...**

A partir du 12 mai, l'espace Mazagan va se transformer en un espace plus végétalisé, préservant les usages actuels et qui offrira de nouvelles opportunités d'appropriation aux usagers du quartier. Jusqu'au début de l'année 2015, ce futur espace va peu à peu prendre forme.

>>> Contact : mazagran@grandlyon.org

GRANDLYON communauté urbaine

KALÉIDO'SCOP

Le choix d'un collège du quartier pour accueillir les ateliers est considéré par la maîtrise d'ouvrage comme un signe d'ouverture (« C'était un lieu moins institutionnel »). Nombre de participants saluent d'ailleurs rétrospectivement le rôle « régulateur » joué par le principal lors de la première phase de la démarche. Les uns et les autres estiment également que la mission d'animation de la concertation a été remplie avec efficacité et sens de l'éthique, par des professionnels dont le rôle a été précieux pour parvenir à un relatif consensus entre les parties prenantes et permettre « la co-écriture » du programme qui allait être soumis aux concepteurs. Mais d'aucuns soulignent aussi que la mission qui leur avait été confiée ne pouvait pas permettre de faire face aux enjeux socio-politiques du territoire.

## Une démarche qui se veut exemplaire : l'effet « *laboratoire* »

La volonté d'innovation se manifeste notamment dans le principe dit de « *la page blanche* », annoncé dès l'origine par la maîtrise d'ouvrage. Pourtant, en dépit de cette posture initiale d'ouverture, le dispositif mis en place va assez vite révéler ses limites. Celles-ci tiennent à ce que l'on pourrait appeler son caractère « *angélique* », ou, pour reprendre un autre qualificatif avancé par plusieurs participants, « *idéaliste* ».

Qu'entend-on par là ? D'abord, le fait que cette démarche de concertation est portée par des élus et des professionnels convaincus (qui veulent sincèrement faire évoluer les pratiques des collectivités en matière de concertation sur projets), mais minoritaires au sein de leur structure, et qui ont sur-estimé leur pouvoir de garantir le processus sur la durée. « *Nous avons été naïfs* », reconnaissent certains avec le recul.

« *Angélique* », le processus l'est aussi parce que les initiateurs et animateurs de la concertation vont être poussés par la mobilisation citoyenne à une innovation mal maîtrisée. La volonté d'innover va en effet être permanente, de la part des deux directions du Grand Lyon impliquées comme des prestataires missionnés (équipe d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour l'animation de la concertation, puis équipe de maîtrise d'œuvre chargée de concevoir le projet d'aménagement). Pour tous ces professionnels, il s'agit d'être « *à la hauteur* » à la fois de l'inventivité des habitants et de l'ambition de « *laboratoire* » de la démarche.

Mazargan apparaît en effet à ce moment-là dans l'agglomération lyonnaise comme le lieu qui concentre les attentes et les espoirs de nombreux acteurs associatifs et professionnels de l'urbain en matière de pratiques participatives. « *Il y avait beaucoup d'émulation, de concurrence* », souligne un prestataire. « *Et nous avons un vice-président à la participation enclin à ce genre de démarche* », confirme un agent de la Direction de l'Aménagement. D'où une tentation de surenchère dans la créativité, qui est vue rétrospectivement comme source de dysfonctionnements. « *On va faire mieux* », se disent les uns et les autres. « *Mieux qu'ailleurs à Lyon, mieux que ce qui existe déjà sur la place* » – alors que, comme l'on sait, le mieux est souvent l'ennemi du bien...

## Pas de diagnostic socio-politique partagé

Le procès en naïveté que l'on peut faire, rétrospectivement, au dispositif mis en place repose aussi sur le fait que, aussi important que celui-ci ait été en termes de moyens humains et de compétences mobilisées, il ne s'est pas suffisamment appuyé sur une analyse socio-politique du contexte local et de la diversité des enjeux qui allaient se faire jour.

Au moment du lancement de la démarche, la maîtrise d'ouvrage dispose essentiellement d'études techniques et urbanistiques. Le dossier de concertation préalable – établi à l'échelle de l'ensemble du secteur de la Guillotière – identifie les éléments de morphologie urbaine du quartier, rappelle quelques éléments historiques et fournit un état des lieux de la situation sociale de celui-ci, fondé sur des données statistiques : « *une population mixte et fragile* », est-il écrit, avec « *une population étudiante nombreuse* », « *une part importante de population ayant un niveau d'études supérieur au bac (plus que la moyenne lyonnaise)* », « *un tissu associatif riche mais fragile* ». Le dossier pointe l'absence d'espaces publics de proximité et d'espaces verts..., mais ne dit rien des tensions entre groupes de population, des initiatives citoyennes, de l'économie coopérative qui se développe dans le secteur, de toute l'activité "altermondialiste" en cours. Et il énonce des objectifs multiples, mais relativement ordinaires au regard de l'originalité des expériences engagées sur le terrain : « *améliorer le cadre de vie* », « *renforcer l'identité du quartier en s'appuyant sur l'existant* », « *renforcer le lien social* », « *développer l'attractivité du territoire* », « *résorber l'habitat insalubre* », « *maintenir la mixité sociale* », « *répondre aux besoins des habitants, notamment en termes de stationnement* », « *aménager des espaces publics de proximité intégrant, au delà de la dimension végétale, la dimension d'art public* »...

Lors du premier atelier de concertation, fin mai 2011, il est annoncé que « *la démarche (...) s'appuie sur un travail amont conséquent de diagnostic partagé du territoire (...) complété par les contributions (...) d'habitants, usagers et acteurs du quartier communiquées auprès du Grand Lyon et de la Ville de Lyon dans le cadre de la concertation préalable* ». Pourtant, les données livrées aux participants ne donnent aucunement les clefs de compréhension du jeu d'acteurs particulier qui se déploie depuis déjà plusieurs années dans ce secteur de la ville. Un diagnostic foncier est présenté, ainsi qu'un « *diagnostic urbain et*

*fonctionnel*» réalisé par une urbaniste qui s'est appuyée sur des rencontres avec « un certain nombre d'acteurs associatifs et d'habitants du quartier ». Ce travail, qui s'intéresse aux usages de l'espace et souligne la vitalité associative locale, note la « convergence des attentes et besoins exprimés par les habitants et associations » autour des points suivants :

- Une dynamique inscrite fortement dans le développement durable : éco-quartier, nature en ville, modes doux, commerces bio ou équitables, etc. De ce fait, la question du stationnement automobile n'est pas perçue comme prioritaire.
- Un besoin manifeste de jardins et d'espaces verts.
- Une vitrine d'expériences innovantes et un besoin de reconnaissance de ces expériences : gestion des espaces (jardins partagés), habitat (habitat coopératif).
- Une expérimentation sur l'art urbain qui peut se prolonger par l'accueil d'ateliers d'artistes (...), et aussi par des actions sur les pignons d'immeubles et des actions pédagogiques.
- Une volonté d'animation des espaces avec une dimension spontanée (quartier vivant et riche d'une vitalité associative).
- Une volonté de conserver la mixité tant au niveau de la population que des fonctions urbaines (maintenir et attirer des activités sous forme d'artisanat, de commerces, de professions de services –designers et architecte – et d'ateliers d'artistes).
- Un besoin d'ouverture, dans un quartier bien refermé, où les perspectives ne débouchent souvent pas.

Des « usages spécifiques » sont aussi exprimés, comme :

- Un espace de rencontre pour se voir, échanger, s'asseoir et rassembler les différentes générations et populations.
- Des jardins (partagés ou (et) gérés par la collectivité).
- Un terrain de sport pour adolescents (avec des horaires de fermeture).
- Des jeux pour enfants.

On le voit, les analyses n'ont pas manqué, mais la dimension politique a été reléguée au second plan. Le pilotage de la démarche s'est fondé sur les principes de la Charte de la Participation du Grand Lyon<sup>13</sup>, axée sur la concertation autour des aspects fonctionnels des projets.

Le processus de concertation a beaucoup souffert de ce déficit d'appréhension des rapports sociaux qui travaillaient le territoire ; des dynamiques des différents groupes d'acteurs qui étaient susceptibles de participer à la démarche ; des enjeux parfois contradictoires portés par les uns et les autres. Ont ainsi été sous-estimées la compétition pour le pouvoir de représenter « la population » qui était à l'œuvre sur ce territoire, de même que les ressources symboliques importantes dont certains groupes ou individus disposaient en matière d'accès à l'espace public médiatique et politique.

À ce déficit initial va s'ajouter un manque d'analyse en continu des questions socio-politiques en jeu. Certains acteurs le soulignent *a posteriori* : on a manqué de sciences humaines dans l'ingénierie mise en place pour conduire cet aménagement concerté. Même si l'intervention d'un sociologue, lors du 3<sup>e</sup> atelier de concertation, en juillet 2011, est à souligner. Loïc Etiemble, membre de Kaleido'scop, avait alors bien mis en évidence ce qui allait par la suite déchaîner les passions, à savoir le statut de « *bien commun* » du jardin partagé créé par l'association Brin d'Guill' sur l'Îlot d'Amaranthes. Le fait qu'il n'ait pas été entendu est symptomatique du peu de poids qu'accorde à ce moment-là la maîtrise d'ouvrage à ce genre d'analyses –dont on aurait eu bien besoin tout au long de l'opération, pour aider les parties prenantes à agir de manière pertinente dans le jeu d'acteurs compliqué qui s'était mis en place localement. Et ce d'autant plus que celui-ci n'allait cesser de se complexifier, au fur et à mesure de l'entrée en scène de nouveaux participants.

---

<sup>13</sup>. Signée en 2003 par les élus, les services et des représentants de la société civile du Grand Lyon, et complétée en 2009 par un volet spécifique aux opérations de renouvellement urbain, visant à rendre les habitants « partenaires » des projets sur les territoires concernés par ces opérations.

Parce qu'il n'était pas organisé pour donner à voir publiquement cette réalité, pour anticiper et réguler les conflits déjà latents ; parce qu'il niait le jeu collectif des acteurs (comme dans la plupart des démarches de concertation, on ne voulait entendre dans les ateliers que des individus), le dispositif de concertation s'est heurté au poids des « *habitudes sociales* » qu'évoque le philosophe John Dewey<sup>14</sup>.

Habitudes qui, dans les institutions comme dans tout groupe de population, « *nous relie à des modes d'action ordonnés et établis, (qui) engendrent une aisance, de l'habileté et de l'intérêt pour les choses auxquelles nous sommes accoutumés* », qui nous permettent d'agir dans une culture donnée, mais qui suscitent en même temps « *la peur d'emprunter d'autres chemins* ». Ces habitudes ne se limitent aucunement aux usages de l'espace, comme les différents travaux menés dans le cadre de la concertation préalable et des ateliers ont pu le faire croire<sup>15</sup>. Elles concernaient aussi bien les traditions d'auto-organisation et de défiance d'une partie de la population vis-à-vis des pouvoirs locaux, les préjugés mutuels ayant cours au sein des mondes associatifs, que les habitudes de fonctionnement des élus et des services des collectivités. La modification des habitudes sociales « *s'accommode rarement de changements absolus ou soudains* », explique Dewey. Elles évoluent « *dans des situations d'échanges, d'influences réciproques, voire de conflits qui entrent en relation avec des conditions extérieures, un environnement, des impossibilités, des enjeux, des désirs.* » Et lorsqu'elles sont niées ou rejetées, elles « *reviennent en rampant* ». On verra plus tard dans le cours de l'opération l'effet redoutable de l'inertie de ces habitudes sur les comportements des acteurs.

### Des limites de la « *concertation catalogue* »

Concertation « *catalogue* » : le mot n'est pas de nous, mais de l'un des prestataires du Grand Lyon sur cette opération. Ce que le terme signifie aujourd'hui, dans la bouche de ceux qui critiquent le dispositif, c'est le fait que l'on ait tenté dans un premier temps de reproduire sur ce territoire très particulier des « *recettes* » éprouvées ailleurs..., avant d'adapter la procédure « *en marchant* », sous la pression des participants.

Suite à la première réunion publique, des inscriptions sont prises pour la participation aux trois ateliers à venir. Ceux-ci allaient rassembler à chaque fois 70 à 80 personnes. Une affluence exceptionnelle, dont se félicitent d'abord les organisateurs. « *Suite au chaos initial, on a eu des demandes de participation pléthoriques* », se souvient un agent du Grand Lyon. « *On avait toutes les parties prenantes. Pour la première fois, on avait des publics qu'on ne voit jamais : des jeunes..., des gens de 15 à 85 ans ! On avait réussi à mobiliser le collège : le principal faisait venir ses élèves, les délégués de classes... Les jardiniers, le Court Circuit, Notre-Dame des Sans-Abri : on avait tout le monde !* » Très vite cependant, certains participants, qui attendaient impatiemment ce temps de dialogue, remettent en cause la méthode de travail proposée, la jugeant trop « *scolaire* », « *infantilisante* ». Sont critiqués aussi bien l'obligation de s'inscrire pour participer que les outils d'expression proposés, ou encore l'injonction à se répartir de manière aléatoire en groupes de travail (vécue comme une volonté de « *casser les collectifs* » pour privilégier l'expression individuelle).

Les animateurs des ateliers et la maîtrise d'ouvrage sont critiqués, en somme, pour une approche trop en rupture avec les habitudes développées par une bonne partie des participants –qui rappellent qu'ils sont « *capables d'impulser des projets eux-mêmes* » ; qu'ils ont « *une expérience du dialogue et de l'auto-gestion* » ; qu'ils font ce travail d'élaboration de projet depuis des années sur le territoire... Mais c'est surtout le temps trop court imparti à la réflexion collective, l'urgence qui s'impose après des années d'attente, qui ont été mal vécus. Le rythme de trois ateliers prévus entre mai et juillet 2011 apparaît beaucoup trop rapide au regard des enjeux à traiter. « *On n'avait pas assez de temps de réflexion. C'était un peu le marathon* », explique un responsable associatif. « *Et encore, nous, on est un peu avertis, militants... Alors que plein de gens qui fréquentent ces trucs ne sont pas préparés. D'un coup, on se retrouve au charbon. Tout ce qu'on avait réfléchi avant, il fallait que ça sorte là. Il fallait donner l'essentiel en 2 h, sinon on était foutus, on risquait de louper quelque chose.* »

14. Voir : *Le Public et ses problèmes*, Gallimard, Folio, 2010. Cité par Jean-Pierre Cometti, op. cit., 2016.

15. Un des objectifs de l'atelier 1 était ainsi de « *faire s'exprimer les participants sur ce qu'ils ont l'habitude de faire sur l'espace Mazagran* » ; usages que les participants étaient ensuite invités à classer selon une grille binaire : « *j'aime /j'aime pas, nous voulons/nous ne voulons pas.* »

## Comment faire avec le trop plein d'interlocuteurs ? L'impossible « cadrage » des ateliers de concertation

Aux injonctions méthodologiques qui leur sont imposées, une partie des participants va répondre en faisant de « l'entrisme » dans les ateliers : les uns, pour être plus nombreux à défendre telle ou telle revendication ; les autres, au nom de la supposée « non représentativité » des participants présents et d'une certaine conception de la démocratie participative. « Dès le premier atelier, cela a été extrêmement violent », se rappelle un agent du Grand Lyon. « Ils nous ont dit qu'eux-mêmes n'étaient pas représentatifs, qu'il fallait chercher d'autres personnes. Pourtant, il y avait beaucoup de jeunes, de femmes... : pour nous c'était très mixé par rapport à ce dont on a l'habitude. »

Si dans un premier temps la maîtrise d'ouvrage tente de résister à cette pression en rappelant l'obligation d'être inscrit à l'avance pour participer et en faisant valoir la nécessité de travailler de manière progressive d'un atelier à l'autre, il apparaît assez vite que la limitation de la scène du dialogue s'avère impossible. Et le dispositif, en essayant de s'adapter aux demandes, va bientôt s'avérer incontrôlable. À la place d'ateliers bien « cadrés », conçus comme lieu d'expression soit de « simples habitants » (autrement dit de personnes ayant peu de ressources pour peser dans le débat public), soit de partenaires reconnus (« Le Conseil de quartier... , des gens qui ont de la bouteille »), va se faire jour une arène envahie par un trop plein d'interlocuteurs. « On a été débordés », reconnaît un élu local. « Des gens sont venus juste pour mettre leur grain de sable, au nom de la démocratie participative, pour dire : "Moi, je parle au nom du peuple, les élus vous n'y connaissez rien." Ils ont profité de cet espace de dialogue pour se mettre dedans : ils voulaient prendre la place. Ils s'en foutaient de travailler. Ils préparaient en fait déjà les élections suivantes. »

## Légitimité par l'action contre « majorité silencieuse » : la représentativité introuvable

Vont ainsi se retrouver sur cette scène de parole des participants se réclamant de régimes de légitimité très différents. À côté de ceux avec qui la maîtrise d'ouvrage a l'habitude d'échanger (habitants non organisés, ici souvent nommés « riverains », qui tirent leur légitimité du simple fait d'habiter le secteur ; responsables d'associations ayant pignon sur rue, qui tirent la leur d'un système de représentation électorale, proche de la culture politique institutionnelle), vont se manifester des individus dont la légitimité se fonde sur l'action ; et d'autres, qui se revendiquent simplement de l'appartenance à un collectif ou à un réseau en émergence, un mouvement de pensée prônant des valeurs particulières... Sans compter les élus locaux présents aux ateliers, dont la légitimité est fondée sur le vote républicain.

Bientôt, au nom de la dynamique de laboratoire revendiquée depuis l'origine, et sous la pression de ceux qui réclament davantage de "représentativité", la maîtrise d'ouvrage et ses prestataires se laissent convaincre de courir après cette chimère : faire participer « tout le monde » –ou presque–, à un dispositif de concertation qui n'était pourtant pas fondé sur le principe de représentation, mais bien sur celui de l'engagement, du volontariat. Cela va se faire de manière improvisée et informelle, dans l'urgence imposée par le calendrier serré de l'avancement du projet. « En réponse aux demandes pléthoriques de concertation, on a testé plein de choses, pour ne pas qu'on nous reproche... », explique un agent du Grand Lyon. « C'était lié aussi au fait qu'avec la Direction de la Prospective et du Dialogue Public, on s'est plus intéressés au process qu'au résultat. »

Différentes initiatives vont ainsi être menées en parallèle aux ateliers, soit par la maîtrise d'ouvrage, soit par certains des participants, afin « d'élargir les points de vue » à prendre en compte pour concevoir la future place. Un agent de la Mission quartiers anciens de la Ville de Lyon, connaissant bien le secteur et les acteurs, réalise une petite enquête « pour aller au-devant de personnes qui ne venaient pas aux ateliers » (résidents du Foyer Notre-Dame des Sans-Abri, personnes présentes sur l'espace public, mères de famille, femmes africaines, etc.). Des « ateliers en marchant » sont par ailleurs organisés à une échelle plus large que la place, sur le chapelet d'espaces publics du projet Guillotière Sud ; l'objectif étant de réaliser des « diagnostics d'usages » qui associent successivement, pour quelques heures sur le terrain et sur un mode « convivial » : des représentants du Conseil de quartier et des jeunes mobilisés par l'Arche de Noé et par le collège ; des familles, un samedi matin ; des étudiants, un soir... Des investigations sont également conduites par des membres du Conseil de quartier, par des acteurs individuels ou des membres d'associations : UneTelle a interrogé les résidents de son immeuble à propos de l'avenir

de la place ; d'autres ont sollicité des habitants, jeunes et moins jeunes, pour dessiner la place de leurs rêves ; le collectif Mobilizagran et l'association Cré'Avenir « *sont allés collecter la parole auprès de personnes supposées ne pas venir à un atelier de concertation, afin que leurs réflexions viennent alimenter la démarche.* » À quoi s'ajouteront nombre de rencontres informelles entre certains professionnels de la maîtrise d'ouvrage et les collectifs d'habitants les plus actifs.

Autant de contributions intéressantes et créatives, qui ont pour partie été exposées en ateliers, mais qui n'ont pas véritablement fait l'objet de débat public, faute de méthode de synthèse qui aurait permis de les prendre en compte. Quel poids, en effet, quelle valeur accorder à ces propositions qui ont été construites hors du lieu officiel de la concertation ? Qui décide de la pertinence de telle ou telle contribution ? Tout au long de la démarche, vont ainsi s'accumuler et entrer en concurrence des propos tenus en ateliers et des dialogues « *en off* » – autrement dit des données, des connaissances, des propositions dont la légitimité sera toujours susceptible d'être contestée ou remise en question. Un tel dispositif va finalement renvoyer aux seuls élus, en tant que « *représentants du peuple* », la responsabilité de valider telle ou telle option.

On peut dire que l'on touche là au principal vice de tels dispositifs de concertation institutionnalisés, où la puissance publique invite des citoyens à contribuer, à consacrer de leur temps et de leur intelligence... , tout en considérant que leur parole ne portera pas davantage que ceux qui ne jouent pas ce jeu-là : « *la majorité silencieuse* » comme il sera dit plus tard, autrement dit l'ensemble de ceux qui ne participent pas et qui eux, sont représentés par les élus. Cette confusion entre légitimité par l'action et légitimité par le vote va ressurgir sans cesse tout au long du processus, minant le travail collectif réalisé et alimentant les conflits.

À cette architecture baroque de la scène d'expression des points de vue, s'ajoutera une nouvelle couche, avec la création fin 2011, d'un « *Comité de suivi participatif* » (CSP). Une instance que le Grand Lyon réservait jusqu'ici à des projets urbains d'envergure, s'étalant sur une longue durée. L'idée part encore une fois d'un bon sentiment : il s'agit d'assurer un « *continuum de dialogue* » avec les habitants, au-delà des trois ateliers prévus initialement ; de « *rester en contact* », en particulier pendant le « *temps mort* » de l'attente du résultat de la consultation de maîtrise d'œuvre. C'est aussi une manière de répondre à la demande de certains participants, qui réclamaient depuis l'origine un lieu de suivi et de contrôle du processus de concertation. Sont donc conviés au CSP « *des gens représentatifs des différentes associations* », « *des acteurs du territoire* »... , selon des règles demeurées obscures à tous.

Un lieu de plus, donc, pour courir après cette « *représentativité introuvable* »<sup>16</sup> que l'on s'obstine à rechercher dans les dispositifs participatifs, contre toute logique. Perçu par certains comme faisant double avec d'autres instances (le Conseil de quartier, par exemple), le CSP, qui sera réuni en amont ou en aval des réunions publiques ultérieures, deviendra de fait pour les élus le principal lieu de négociation et de validation des orientations du projet d'aménagement. Y compris lorsque, plus tard, seront créés de nouveaux ateliers de discussion ouverts à tous, pour échanger autour du projet des concepteurs. La confusion qui présidait au fonctionnement de cette instance supplémentaire sera source de conflits de légitimité accrus : plus tard, certains responsables associatifs seront accusés par des membres de leur conseil d'administration d'avoir pris telle ou telle position en CSP, contrairement à ce qui s'était dit ou allait se dire en réunion publique...

## **De l'oral à l'écrit : le problème des validations du travail collectif, ou comment laisser planer les malentendus**

Dernier aspect concernant le dispositif et ses méthodes : la question des comptes rendus du travail collectif. Le problème a été soulevé par certains participants dès le premier atelier, avec des réclamations relatives à la mise à disposition d'informations en amont des réunions. Pour travailler collectivement de manière efficace et juste, il faut que chacun ait le même niveau d'information, soulignent alors ces personnes. Que l'information soit précise, et diffusée en amont des réunions, de façon à permettre sa « *digestion* » et son appropriation. Autrement dit, les comptes rendus de chaque séance sont tout de suite perçus comme essentiels, par des acteurs qui ont l'habitude de ce genre de démarche.

16. Terme emprunté au sociologue Michel Anselme. Cf. *Institutions, associations d'habitants et espace public : la représentativité introuvable*, in : *Du bruit à la parole. La scène politique des cités*, Éditions de l'Aube, 2000.

Avec le recul, les représentants de la maîtrise d'ouvrage et les animateurs de la concertation sont divisés sur ce sujet. Certains affirment qu'une grande attention a été prêtée à la « *traçabilité des échanges* », d'autres considèrent que l'on a manqué de rigueur en la matière. « *Les comptes rendus de réunion ont parfois été diffusés trop tard, ils ne comportaient pas l'intégralité des paroles* », se souvient un élu de la Ville. En tout état de cause, ce point a alimenté d'interminables débats sur ce qui avait ou non été dit. Le fait est là, et mérite réflexion pour l'avenir. D'autant que pour certaines réunions (celles du CSP notamment), aucune trace écrite ne semble avoir été publiée. Un déficit qui a ouvert la porte à bien des malentendus, que l'ensemble des protagonistes ont payé cher par la suite.

En aval des ateliers, ce sont aussi les modalités de validation des accords ou désaccords issus de la concertation qui ont posé problème. Là aussi, le flou a régné, ouvrant la porte à toutes les remises en cause, et expliquant l'exaspération ou l'épuisement de certains (techniciens comme acteurs associatifs) vis-à-vis d'un processus qui annulait le lendemain ce que l'on semblait avoir acté collectivement la veille. « *On a rencontré plein d'écueils liés au fait que ce processus participatif n'était pas assez cadré* », note à ce sujet un agent du Grand Lyon. « *Il aurait fallu dire : "À tel moment, les élus choisissent", avec un temps d'arrêt. Border les décisions et considérer qu'ensuite, on ne revient pas en arrière.* » « *Mais les tentatives de faire acter les choses n'ont pas fonctionné* », rappelle un autre. Et un élu de souligner, avec le recul : « *Pour que les gens puissent travailler de manière constructive d'une réunion à l'autre, pour qu'on ne reparte pas du même point la fois suivante, il faut acter les relevés de décision, ou les dissensus, dans les comptes rendus. De manière à se donner un cadre pour la prochaine réunion. Qu'est-ce qui est validé, acté ? À nous de proposer des outils pour ça. La collectivité doit être garante que les comptes rendus sont bien faits, quitte à les faire faire par un prestataire...* »

## **BOTTOM-UP OU TOP-DOWN? LES CONTRADICTIONS DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE**

En dépit de toutes ces difficultés, une fragile confiance finit par s'établir entre les parties prenantes au fil des mois, du fait même de l'instauration du dialogue et du patient travail de tous ceux qui, sur le terrain, s'efforcent de jouer les médiateurs. Différents acteurs le soulignent : à l'issue de la première phase de concertation, lorsqu'il s'agit d'établir le cahier des charges qui va servir à la consultation des équipes de maîtrise d'œuvre, un sentiment de relative satisfaction domine chez les participants. Cette entente précaire va être minée par les contradictions de la maîtrise d'ouvrage, dont les failles internes seront crûment révélées par la poursuite du processus de concertation. Le politologue Yann Maury le note en 2013, en soulignant que « *le pouvoir politique local institué [balançait entre] un processus normé, (...) top-down* » et une démarche « *bottom-up* », désireuse d'accueillir les initiatives citoyennes et de changer les modalités de la décision en matière d'aménagement et de gestion urbaine. Il s'agit bien en effet d'un « *balancement* » interne à la maîtrise d'ouvrage – plus que d'une opposition franche entre des partisans de l'une ou de l'autre approche. Les points de vue des élus n'ont jamais été officiellement bien arrêtés en la matière, et du côté des services des collectivités, les divergences se manifestaient surtout au niveau des habitudes et des pratiques de travail, plus qu'à travers des convictions affichées.

### **Concertation contre *empowerment* : de la difficulté à reconnaître et cultiver les ressources du territoire**

La volonté de travailler de manière ascendante avec la population est là, au moins théoriquement, dès le début du processus. Elle est affirmée notamment au Grand Lyon, par le vice-président à la participation citoyenne, et chaudement souhaitée par une partie des professionnels des deux directions impliquées dans la démarche. La position est d'ailleurs défendue par certains en janvier 2012, dans un séminaire national où l'intérêt de prendre en compte le « *déjà là* » sur ce territoire singulier est souligné. On vante alors le rôle positif des « *habitants créateurs* » sur l'espace Mazagran et l'implication des services du Grand Lyon dans cette expérience.<sup>17</sup>

Mais cette volonté va se heurter au fonctionnement ordinaire des services, ainsi qu'aux résistances de certains élus. De fait, alors que la concertation est ouverte, les deux collectivités vont se révéler sourdes à certaines demandes émanant du terrain, ou incapables de faire avec les initiatives qui continuent de

<sup>17</sup> Cf. Actes du séminaire *La ville des créateurs*, programme POPSU Europe, Paris, janvier 2012.

se développer autour de la place, comme auparavant. Cela va se jouer à plusieurs reprises, à propos de cas très concrets qui ont fonctionné comme autant de contre-preuves aux discours théoriques, pour les habitants et associations qui aspiraient à un fonctionnement plus contributif. Et ce qui va se révéler, à l'occasion de ces problèmes très concrets, c'est la grande difficulté des institutions à abandonner certains réflexes de fonctionnement « classiques », à reconnaître comme potentiellement intéressantes les initiatives citoyennes, à s'appuyer sur les ressources du lieu et à les cultiver...

On peut penser en la matière aux demandes réitérées des associations concernant le manque d'entretien de l'espace public, le besoin de poubelles ou d'eau sur la place... Mais c'est surtout « l'affaire des toilettes sèches » qui apparaît aux différents acteurs, avec le recul, comme révélatrice de ces contradictions. Des toilettes publiques étaient réclamées depuis longtemps à la mairie d'arrondissement par divers acteurs. Et la demande en est faite à nouveau expressément lors du 3<sup>e</sup> atelier de concertation, en juin 2011, pour répondre notamment aux besoins des personnes sans-abri et solutionner les problèmes d'hygiène récurrents sur la place. Ces demandes resteront sans suite..., et c'est en réponse à cette non réponse, pourrait-on dire, qu'un habitant très actif dans le milieu associatif local va prendre l'initiative de construire lui-même des toilettes sèches, pendant l'été 2011.

L'idée est selon lui de mener un « projet expérimental », en testant un dispositif temporaire, dans l'attente des toilettes municipales tant réclamées. « On a contacté la mairie du 7<sup>e</sup>. On n'avait pas la réponse..., mais on a pris l'initiative. On voulait essayer trois mois, dans une logique d'expertise d'usage, avec humilité. » Présentées en janvier 2012 par un représentant de la maîtrise d'ouvrage, dans le cadre du colloque national déjà évoqué, comme un exemple de l'action « d'habitants tous créateurs », ces toilettes auto-construites vont très vite être démolies, à la demande de la mairie d'arrondissement – ce qui relancera la défiance d'une partie des habitants à l'égard du processus de concertation. Du côté des services du Grand Lyon, on explique ainsi la décision du maire d'arrondissement : « Elles n'étaient pas aux normes. Il y avait un risque, une responsabilité de la mairie..., même si c'était demandé depuis longtemps. »

Plusieurs facteurs ont joué pour expliquer ce que nombre d'acteurs (y compris dans les services des collectivités) vivent *a posteriori* comme un véritable échec – d'autant plus que les toilettes "standard" ont beaucoup tardé à être implantées et ont connu ensuite de gros problèmes de fonctionnement et d'entretien. Parmi ces facteurs figurent en premier lieu des éléments qui relèvent de la crispation politique, de la difficulté des élus à se dessaisir d'une partie de leur pouvoir. « Il y a eu une crise de légitimité », considère ainsi un élu du Grand Lyon. « Le maire du 7<sup>e</sup> était légitime pour installer des toilettes publiques. Nous, les élus engagés dans la démarche, nous avons envie de faire une place un peu écolo, on voulait poursuivre cette histoire citoyenne. On était sur le fil du rasoir..., dans l'idée de protéger des orientations auxquelles nous tenions, et qui pouvaient être mises en danger par des gens croyant bien faire. »

## **Le défi de l'expérimentation : une administration trop complexe et des techniciens sûrs de leur savoir, qui résistent à la culture participative**

L'épisode malheureux des toilettes sèches, et plus généralement les problèmes rencontrés tout au long du processus de concertation autour de la place Mazagran, ont aussi à voir avec le fonctionnement des services techniques des deux collectivités impliquées dans cette démarche. Ils ont en effet révélé la difficulté, voire l'incapacité de ces institutions à expérimenter, en collaboration avec les citoyens intéressés, des modes innovants de gestion du bien commun. Alors qu'est valorisé, dans divers mouvements de pensée internationaux, le principe de l'expérimentation comme moyen d'aller vers une ville plus « habitée », plus humaine, plus collaborative (l'architecte Patrick Bouchain, par exemple, explique « qu'habiter, c'est expérimenter un lieu »<sup>18</sup>, faire sien un espace qui n'est pas normé, donné d'avance...), la dynamique engagée par des habitants dans ce quartier particulier s'est heurtée à la complexité de l'organisation administrative locale (arrondissements / Ville / Communauté urbaine) ; à la « raideur administrative » de certains services ; au « morcellement des compétences » ou au « renvoi de responsabilités » d'un service à l'autre, expliquent aujourd'hui celles et ceux qui ont vécu l'expérience.

« On avait 36 services publics avec qui il fallait discuter ! », note l'un des concepteurs qui sont intervenus par la suite. « Les parcs et jardins, l'accessibilité, la propreté, l'écologie urbaine, les toilettes, le compost, le mobilier, les aires de jeu, etc., qui ont tous des prérogatives contradictoires les unes avec

18. Cf. : *Habiter le campement, Architectures de nomades, de voyageurs, d'infortunés, d'exilés, de conquérants et de contestataires*. Exposition conçue et présentée par la Cité de l'architecture & du patrimoine, du 13 avril au 29 août 2016. <https://www.franceculture.fr/emissions/la-grande-table-2eme-partie/le-campement-avenir-de-l-architecture>

*les autres. Le service nettoyage voulait un espace bien minéral, mais l'écologie urbaine ou les parcs et jardins veulent des plantes, un sol poreux... C'est notre métier, de gérer cette complexité, mais c'est difficile à faire comprendre à des novices, des habitants.»* D'autres acteurs soulignent que la réticence à expérimenter, dans les services, est plus généralement liée à la puissance de la « culture technique » du Grand Lyon, fruit de la longue histoire de cette Communauté urbaine, et qui se dresse encore aujourd'hui contre l'ambition participative de certains élus et services à vocation plus sociale ou prospective. « *La participation citoyenne interpelle les champs de compétence, les métiers et l'organisation interne des collectivités. On le voit sur plein d'autres espaces mais là, c'était mis en lumière de manière prononcée, parce qu'on est sur un lieu où les habitants vérifient. Ils nous interpellent sans arrêt, et nous font remonter ces incohérences.»*

Pour certains, le problème renvoie à un défaut d'organisation interne des collectivités concernées. Les ressources humaines, les moyens de communication ou d'intervention ne sont pas organisés comme il conviendrait pour répondre de manière réactive aux initiatives ou aux demandes des habitants, ou encore pour s'adapter à la nouveauté, aux événements inattendus : « *On est mal organisé en interne, pour gérer la complexité d'usages. On ne met pas toujours de la bonne volonté entre les différents services. Et on a aussi de moins en moins de temps pour être au contact des habitants.»* Mais c'est aussi parce que la volonté politique d'innovation participative n'est pas fermement ressentie dans les services que des agents refusent de prendre les risques que représente toute expérimentation. De l'avis de certains, la résistance au changement de la part d'une partie du personnel de la Ville et de la Communauté urbaine (y compris au niveau des directions) va jusqu'à poser la question de l'effectivité du pouvoir politique sur le pouvoir technique. « *Certains services résistent aux politiques»,* estime un agent de la Ville. « *Le maire d'arrondissement leur demande quelque chose, et ils vont mettre toute leur énergie à expliquer que ce n'est pas possible. C'est le technicien qui se croit décideur ! Pas tous..., mais il suffit d'une ou deux personnes dans un service pour tout bloquer.»*

## **Quel portage politique ? Quand la concertation se heurte à l'empilement des pouvoirs et révèle les divergences internes aux institutions**

*In fine*, ce qui a été mis au grand jour par le processus de concertation sur Mazargan et tous les conflits auxquels il a donné lieu, c'est la question de l'organisation du pouvoir –aussi bien technique que politique– au sein du « millefeuille » que constitue l'ensemble Ville/Communauté urbaine. La complexité de l'organisation administrative de la maîtrise d'ouvrage et le fait que la culture de la concertation ne soit pas portée de manière unanime au niveau politique expliquent bien des écueils rencontrés tout au long du processus. Des collectivités « *trop grandes* », disent certains, dans lesquelles le pouvoir politique est « *trop éloigné des citoyens* » ; des élus « *pas d'accord entre eux* », et dont la capacité de décision ou d'action se négocie sans cesse avec la hiérarchie politique, au gré des événements, des rapports de force, des alliances ou des élections à venir...

Que les élus ne soient pas d'accord entre eux, au sein de grandes collectivités comme celles dont on parle, c'est bien normal. Le problème de fond n'est donc pas là, mais plutôt dans la manière dont le pouvoir s'organise et se délègue, pour conduire et garantir de bout en bout un processus qui sollicite la participation des citoyens, et qui doit donc reposer sur la confiance dans la proposition qui est faite. Or il semble bien que personne, parmi les élus mobilisés, n'ait été en mesure d'offrir cette garantie. Les uns et les autres n'avaient « *pas assez de pouvoir* », ou n'étaient « *pas sûrs de leur pouvoir* », indique-t-on aujourd'hui. « *Le problème* », explique ainsi un élu de la Ville, « *c'est que sur PLM (Paris Lyon Marseille), les maires d'arrondissement n'ont aucun pouvoir. Moins qu'un maire d'une commune indépendante. C'est seulement consultatif : la mairie centrale nous demande notre avis, c'est tout.* »

Les participants insistent tous aujourd'hui sur ces dysfonctionnements, sur les attermoissements et les revirements qui ont marqué l'avancement de la concertation ; et finalement, sur les difficultés d'arbitrage politique qu'ont entraînées ces divergences internes. « *Il y a eu un problème de portage politique de la démarche* », souligne un agent du Grand Lyon. « *Même si on avait un vice-président à la participation citoyenne très à notre écoute, très engagé, très présent, il n'était pas adjoint à l'urbanisme... À l'urbanisme, la commande des élus n'était pas forcément de faire de la participation. Et surtout, ce n'était pas la commande du maire d'arrondissement, qui n'était pas du tout décideur : on n'a jamais eu son "go ou no go".* »

Et ce manque d'unité du pouvoir, alors qu'était ouvert le processus de concertation, a eu des conséquences redoutables dans plusieurs cas très précis, qui ont gravement ébranlé la confiance que les représentants de la maîtrise d'ouvrage sur le terrain pensaient avoir peu à peu installée avec les participants. On ne citera à ce sujet qu'un seul exemple, qu'une majorité d'acteurs évoquent aujourd'hui comme un événement regrettable : la démolition d'un immeuble ancien implanté au sein du périmètre à aménager, au 52 rue Montesquieu. Cette démolition, comme celle d'un autre bâtiment situé le long de la rue Mazagran, étaient présentées comme des « *invariants* » depuis le début du projet. Mais des militants locaux engagés dans la concertation, qui participaient depuis des années au mouvement national en faveur de l'habitat coopératif<sup>19</sup>, avaient avancé l'idée de développer un projet dans cet immeuble vide, préempté depuis longtemps par le Grand Lyon. Ardemment défendu par ceux qui réclamaient que soit pris en compte l'enjeu "logement" dans le cadre de l'aménagement de la place, ce projet a suscité des divergences politiques qui ont finalement abouti à la démolition du « 52 », en 2012, comme le raconte un élu de la Ville : « *On avait écouté les gens, dans la concertation, qui voulaient le réhabiliter. L'Architecte des Bâtiments de France disait aussi que cet immeuble était à conserver. Il était beau. D'un point de vue patrimonial, il ne fallait pas démolir. Mais pour la place, d'un point de vue urbain, il fallait démolir ! Nous étions en opposition, entre élus. Du coup, on a fait faire une étude par Batigère, qui a estimé que la réhabilitation n'était pas viable, pas rentable, si l'on prenait en compte tous les coûts, y compris le désamiantage, l'installation d'un ascenseur, etc. À quoi s'ajoutait un problème juridique : la préemption du 52 par le Grand Lyon était destinée à un projet urbain, pas pour faire du logement. Les arrêtés auraient été détournés, les ex-proprétaires pouvaient de retourner contre nous...* » Un argument aujourd'hui contesté par un membre du Conseil de quartier : « *C'était faux, l'immeuble avait été acheté pour faire du logement social. On le savait, et comme on n'aime pas se faire mener en bateau, on l'a dit..., ce qui a permis aux alternatifs de s'agiter ! Les élus avaient été mal briefés par leurs services, ils ont découvert la réalité du processus d'acquisition quand on leur en a parlé. Ils n'étaient pas contents ! C'est remonté jusqu'au maire de Lyon...* »

Les mauvaises conditions du dialogue public autour de ce projet, et en particulier la non information du CSP, ont contribué à dégrader un peu plus les relations entre participants à la concertation et pouvoirs publics, comme s'en indigne encore un membre d'Habicoop : « *C'est la ville bête et méchante, la ville violente, quand on détruit un immeuble comme ça ! Ils ont fait faire une étude par Batigère sans même nous en informer, au CSP. Alors qu'on a fait un projet de loi sur l'habitat coopératif, 10 ans de travail..., et le Grand Lyon ne nous consulte pas sur l'opportunité de rénover cet immeuble. On aurait été capable de le réhabiliter : on n'est pas n'importe qui, quand même..., pas des utopistes qui veulent construire une cabane ! Tout ça crée de la défiance...* »

### **L'illusion du consensus. Ménager les susceptibilités pour calmer le jeu : une tactique à courte vue**

À l'issue des trois premiers ateliers de 2011, et en dépit des difficultés évoquées ci-dessus, l'équipe en charge de l'animation de la concertation et les techniciens des deux directions du Grand Lyon qui portaient la démarche réussissent à rédiger un cahier des charges du programme d'aménagement, dont la qualité est aujourd'hui encore reconnue par une majorité de participants. Un acquis de la concertation, donc. Le document, qui doit servir de base pour la consultation visant à sélectionner une équipe de concepteurs, prend bien en compte le travail collectif réalisé avec les citoyens.

Les vifs débats qui ont eu lieu dans et hors des ateliers, sur la plus ou moins grande ouverture de la place, l'importance à donner aux différents usages (jeux pour enfants, circulations...), le maintien ou non du jardin existant au sein de l'îlot d'Amaranthes, ont semble-t-il été surmontés. Et les échanges entre les diverses parties prenantes ont permis d'enrichir le programme, ainsi que le souligne aujourd'hui un élu du Grand Lyon : « *Le cahier des charges comporte tout un discours sur la place jardinée. On se dit que l'îlot d'Amaranthes, c'est l'identité de cet espace public : il faut le conforter, le réaménager, maintenir sa fonction d'espace jardiné, même s'il fait obstacle sur la diagonale depuis l'avenue Félix Faure. Parce qu'il a pris racine. Cela fait consensus. On va le laisser sur la place Mazagran. On arrive aussi à l'idée de "place de village", conviviale, en retrait des flux de circulation, où l'on puisse continuer à faire des spectacles, avec des jeux pour enfants, des terrains de sports, et une circulation apaisée.* »

<sup>19</sup>. L'association Habicoop (fondée en 2005 à Lyon, devenue depuis nationale) était installée dans le tiers lieu Locaux Motiv', rue Jangot. Cf. *Histoire de la création d'Habicoop* - <http://www.habicoop.fr/>

Cette première version du cahier des charges va cependant être revue. Une seconde version, moins précise sur l'avenir de l'Îlot d'Amaranthes, est mise au point par la maîtrise d'ouvrage pendant l'été 2011. Bien que minimes, les modifications apportées touchent à un aspect essentiel des débats : faire de la place un espace ouvert, traversant, ou un espace tranquille, protégé, « *de relatif entre soi* ». Comme l'indique aujourd'hui un élu du Grand Lyon, cette seconde version du cahier des charges « *est moins prescriptive que la première* ». Elle laisse ouverte la possibilité de la future diagonale d'espaces publics, souhaitée par une partie des acteurs. « *Pour ménager les susceptibilités des uns et des autres, l'expression est moins forte sur l'Îlot d'Amaranthes, ce qui permet de dire au Conseil de quartier : tout est ouvert sur la diagonale, le concepteur verra ce qu'il convient de faire. Ça nous permet de garder l'attache avec les deux parties.* »

Pour certains, cette évolution est une conséquence de l'affaire des toilettes sèches et de la « *crispation* » qu'elle a engendrée chez certains élus locaux ; pour d'autres, ce serait le résultat de la pression de quelques acteurs, exercée notamment dans le cadre du CSP, mis en place à la même période ; pour d'autres enfin, c'est le produit de l'incapacité du pouvoir politique à arbitrer : on a cherché à « *satisfaire tout le monde* »... C'est en tout cas cette seconde version qui est présentée en octobre 2011 lors d'une réunion publique de restitution de la concertation, à laquelle assistent 150 personnes et tous les représentants de la maîtrise d'ouvrage impliqués, élus et techniciens. Un moment qui se déroule, aux dires de plusieurs d'entre eux, dans un climat « *d'apaisement* » : au prix d'une ambiguïté qui va se payer cher ensuite, on a provisoirement « *calmé le jeu* ».

## **DU PROJET DES CONCEPTEURS À SA REMISE EN CAUSE : À PROPOS DE « L'INTELLIGENCE DES SITUATIONS »**

Pour comprendre ce qui va suivre, il n'est pas inutile de se référer à John Dewey et à ce qu'il explique des conditions nécessaires pour intervenir sur les situations sociales ou politiques. Le philosophe en appelle à la science comme un auxiliaire majeur de l'intelligence, pour effectuer les choix que nous avons tous à faire à un moment ou à un autre pour agir dans ces situations. Mais ce qu'il entend par là ne signifie pas une application des théories à des problèmes pratiques. L'intelligence qu'il s'agit selon lui de promouvoir est une « *intelligence des situations* », autrement dit un savoir pragmatique, inspiré de l'enquête scientifique, qui passe avant tout par l'expérience et l'observation. Une démarche qui se distingue de celle de l'expert, explique-t-il : « *Le propre de l'expertise ou de ce qu'on appelle aussi quelque fois la technocratie est de se donner des objectifs – abstraitement définis (...) – et de mobiliser les connaissances qui pourront leur être appliquées à titre d'instruments.* »<sup>20</sup> Dans une enquête, les choses se passent différemment : le point de départ réside dans une situation et dans les problèmes qui s'y posent, mais on ne prétend pas résoudre ceux-ci en se donnant les moyens d'atteindre tel ou tel objectif prédéterminé. La démarche « *scientifique* » selon Dewey consiste à imaginer et tester des hypothèses, et à prendre en compte en continu les enseignements de l'expérience et de ses conséquences pratiques, pour avancer progressivement vers la solution. L'enquête, en tant que processus de production de la connaissance, peut de ce fait être considérée comme « *une alternative aux certitudes pétrifiées* », explique Dewey. « *Et l'intelligence ainsi conçue une alternative à la violence* », affirme-t-il.

On peut dire avec le recul que ce qui s'est joué à Mazargan lors de la seconde phase de la concertation illustre cet écart entre deux façons de concevoir « *l'agir social* » : approche conceptuelle contre approche pragmatique. Cette tension va en effet caractériser la période qui s'ouvre en mai 2012, après quelques mois de « *silence radio* » pendant lesquels a été organisée la consultation de maîtrise d'œuvre. Alors que les conflits semblaient apaisés, une nouvelle série de réunions est organisée, qui vise à faire dialoguer les concepteurs sélectionnés avec la population concernée. Cette seconde phase va être marquée, aux dires des uns et des autres, par divers « *problèmes de temporalité* ».

À plusieurs reprises, de longs mois vont s'écouler, pendant lesquels les concepteurs travaillent à élaborer des propositions d'aménagement – tandis que le quartier continue de vivre, avec son bouillonnement d'initiatives, les interrogations des acteurs les plus engagés sur l'avenir de la place, et des évolutions du côté de certaines associations. L'association Brin d'Guill' en particulier, à laquelle d'aucuns repro-

20. Cf. Jean-Pierre Cometti, op. cité, p113-114.

chaient un fonctionnement trop fermé du jardin partagé, s'est réorganisée. « Suite à l'enquête de la Mission Quartiers Anciens, on leur avait donné les moyens d'avoir un salarié », explique un agent de la Ville, « ce qui a permis d'avoir des horaires d'ouverture précis et quelqu'un faisant plus de la médiation sociale que du jardinage. Le jardin s'ouvrait progressivement par rapport au dehors. »

Atelier « en marchant »- Visite sud Guillotière du 26 novembre 2011

**ATELIER EN MARCHANT**  
Secteur Sud-Guillotière

De la rue Mazagran à la place Ollier

**Compte rendu**

Démarche de participation citoyenne  
Atelier du Samedi 26 Novembre 2011

**Contexte :**  
Dans la continuité du processus de concertation mis en œuvre sur l'espace Mazagran, le Grand Lyon et la Ville de Lyon ont souhaité organiser des visites ciblées. Suite à la délibération du programme d'aménagement de l'Espace Mazagran par le Grand Lyon le 17 octobre 2011, il a été envisagé de réfléchir à l'élaboration d'un plan guide à l'échelle du périmètre de la concertation réglementaire. Ce "plan guide" doit permettre de définir les grandes orientations urbaines du Sud Guillotière, en lien avec les opportunités foncières repérées.

Place Ollier

Rue Mazagran

Garage Citroën

Angle rue Jangot, rue Cluzan

Les trois « diagnostics en marchant » et les réunions du CSP qui s'intercalent dans ces périodes ne suffiront pas à combler l'écart qui s'installe à nouveau avec une partie des habitants « hyper-mobilisés ». D'autant qu'à ces soucis de temporalité, vont s'en ajouter d'autres : les conséquences de l'ambiguïté du cahier des charges d'une part ; et le contexte préélectoral d'autre part, qui va faire du quartier « un terrain de jeu » pour certains prétendants à la fonction municipale. Le tout conduisant à un summum de la conflictualité en mars 2013 –moment à partir duquel le conflit prend un tour profondément « idéologique » selon certains, nettement « politique » pour d'autres.

### Être « ambitieux », « prospectif »... ou pragmatique ?

L'équipe des concepteurs entre en scène au printemps 2012. Sélectionnée dans le cadre d'un marché public adapté parmi 18 candidatures<sup>21</sup>, elle regroupe trois prestataires aux compétences complémentaires : L'Atelier De Ville en Ville, composé d'architectes-urbanistes confirmés, basés à Lyon et disposant d'une longue expérience en matière de projets urbains et d'aménagement d'espaces publics en France et à l'étranger ; les jeunes professionnels de *Looking For*

*Architecture*, connus pour leurs créations éphémères dans l'espace public (notamment à l'occasion des Nuits Sonores) et dont l'agence est installée dans le quartier ; et un bureau d'ingénierie technique de réputation nationale. Le cahier des charges du programme insistant beaucoup sur la dimension participative du projet d'aménagement, l'équipe a été choisie par la maîtrise d'ouvrage pour ses références sur le sujet : « À la différence de ce que l'on faisait souvent avant, ailleurs..., on a privilégié une équipe s'intéressant aux processus, avec une capacité à coproduire le projet », explique-t-on à la Direction de l'Aménagement.

Passionnés par le défi que représente cette approche nouvelle pour le Grand Lyon, les architectes vont à leur tour se prendre au jeu d'une démarche qui se veut exemplaire et qui annonce vouloir « faire des expressions citoyennes une ressource pour le projet. » « Quand nous avons été mandatés pour conduire les études de composition urbaine et de maîtrise d'œuvre », se souvient l'un d'eux, « on a vu ça d'un œil bienveillant. C'était un quartier de ressources..., on se disait que ça allait être génial ! » « On allait pouvoir emmener les gens dans l'écriture d'un projet concerté. Non pas partagé – car l'objectif n'était pas de dessiner un projet tous ensemble : c'était notre rôle. Mais faire travailler les gens sur des ambiances, leur proposer différentes choses, se concerter pour voir comment intégrer des usages "spontanés" dans la coproduction d'un espace public. »

N'ayant pas été associés à la phase amont de la concertation, les concepteurs s'appuient sur le cahier des charges du programme (dont on a vu qu'il minimisait le caractère conflictuel de certains enjeux) pour imaginer leurs propositions d'aménagement. Ils se basent également, pour partie, sur la connaissance qu'ils pensent avoir du quartier et de ses acteurs –puisque certains d'entre eux sont installés dans

21. Dont certaines émanant de professionnels locaux ayant participé aux réunions de concertation de la première phase...

des bureaux à deux pas de la future place. Et ils mobilisent leurs compétences de « *professionnels de la spatialité* », leurs capacités à « *appréhender les enjeux d'un territoire.* » Forts de cette posture et de leur enthousiasme, ils se lancent dans la réalisation de leur propre diagnostic de l'espace à aménager. Sur le fond, et c'est tout à son honneur, l'équipe est décidée à être « *ambitieuse* » sur cette opération, à apporter ce qu'elle a de mieux en matière de ressources intellectuelles : sa capacité conceptuelle. Ayant identifié à juste titre l'enjeu à traiter comme étant « *le rapport entre espace collectif et espace public* », elle va chercher à être « *prospective* » en produisant un concept (une idée abstraite, autrement dit) qui permettra de mettre en valeur le jardin partagé tout en guidant les aménagements à venir. Plutôt que de réhabiliter le jardin existant au sein de l'Îlot d'Amaranthes, elle propose de déplacer celui-ci juste à côté, sur un espace non cultivé ; et d'implanter dans l'Îlot l'aire de jeux qui est demandée par tous.

*« La collectivité était en attente de solutions de réflexion. Ce n'était pas qu'un projet technique, il y avait besoin de ressources intellectuelles »,* explique l'un des concepteurs. *« Nous avons entendu le discours très militant des gens qui disaient : l'avenir, c'est les jardins en ville, le jardinage est un outil d'intégration. Notre travail consistait à amplifier ça, à en faire une politique de projet. Nous avons donc cherché à être le plus prospectif possible, notamment en essayant de changer d'échelle : le projet de la place pouvait être une partie d'un projet plus vaste. D'où l'idée de considérer le jardinage urbain comme un moyen d'aménagement urbain : on pouvait le définir comme une action pionnière, il pouvait bouger dans la ville, essayer, aller conquérir des espaces non encore aménagés. Nous avons donc proposé de faire bouger le jardin partagé : il allait rendre fertile un nouveau bout de sol, tout en passant du statut d'espace collectif au statut d'espace public. L'association gestionnaire, les associations, devenaient ainsi aménageurs urbains, elles allaient coloniser d'autres espaces. Avec un contrat moral : le collectif n'est qu'une étape, il ne peut pas s'approprier l'espace public. Nous partageons ça avec la maîtrise d'ouvrage. La simplicité aurait été de dire : ce n'est plus un espace collectif, ça devient un espace public. Là, on a joué la négociation entre le collectif et le public. C'était une manière d'être ambitieux, de répondre à un désir d'investissement fort de la part des gens. »*

### **La question de l'expertise, ou comment passer à côté du symbolique**

Avec cette idée du « *jardinage aménageur* », les concepteurs répondent au souhait de certains acteurs d'ouvrir la place et l'Îlot d'Amaranthes, en « *recréant une diagonale, du prolongement de la rue Félix Faure à la rue de l'Université.* » Ils affirment aussi ce que la plupart des architectes revendiquent comme leur savoir spécifique : créer, faire du neuf, contre l'esprit « *conservateur* » de la plupart des habitants et usagers de la ville. C'est peut-être ce penchant créateur qui explique leur choix d'accorder plus de valeur à l'œuvre artistique d'Emmanuel Louisgrand (qui datait, pourtant, et dont l'artiste avait toujours souligné le caractère éphémère) qu'aux pratiques de jardinage qui s'étaient développées sur l'Îlot. Ce qui faisait patrimoine, pour eux, était avant tout l'œuvre artistique et sa manifestation physique, à travers la structure métallique orange qui la délimitait et la signalait visuellement alentour.

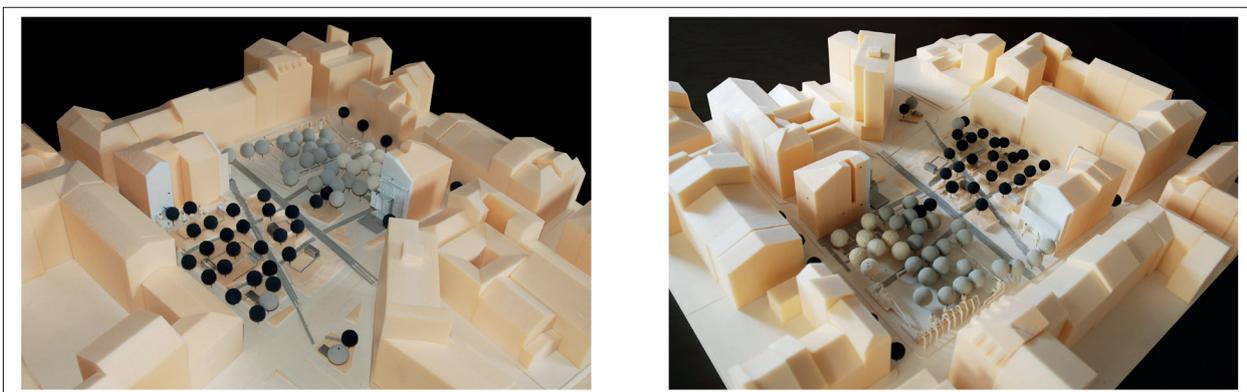
Composée d'architectes et de techniciens – autrement dit de professionnels qui s'estiment détenteurs de savoirs spécifiques en matière de « *création ou transformation de l'espace* » – l'équipe pense pouvoir faire bénéficier l'ensemble des acteurs du "plus" que représentent son expérience et son expertise. Mais en dépit de sa volonté d'écoute et de coproduction, elle sous-estime à son tour les enjeux sociaux et politiques, les « *habitudes* » et les « *cultures* » qui caractérisent le contexte local. Pas plus que le diagnostic urbain et fonctionnel initial, le diagnostic « *sensible* » qu'elle conduit alors n'est attentif aux jeux de pouvoir qui sont à l'œuvre sur la scène ouverte par la concertation. Les concepteurs vont ainsi très vite se trouver pris au piège de ces conflits latents, et ce d'autant plus qu'ils arrivent sur un terrain « *concurrentiel* ». Dans le cadre des nouveaux ateliers de concertation, ils se retrouvent en effet face à d'autres professionnels de l'urbain et à des habitants qui, mettant en avant la notion « *d'expertise d'usages* », s'estiment en capacité de produire du projet urbain.

La posture des architectes, tout autant que leur vocabulaire, passent mal face à ce public, comme certains le rappellent aujourd'hui. Ils sont perçus comme des professionnels « *hautains* », voulant imposer « *une vision intellectuelle* » du projet plutôt que comme étant « *à l'écoute de l'existant* ». « *Le concepteur était rigide* », se souvient ainsi un agent de la Ville. « *Il s'exprimait comme le "sachant". Dans les ateliers, il*

*leur faisait pratiquement la leçon ! Il n'avait pas mesuré... Après, il a compris, il était à l'écoute. Mais au départ, aïe aïe aïe ! » « On a une formation de 8, 10, 12 ans, pour gérer la spatialité », se défend aujourd'hui l'un des architectes, « et on se retrouve face à des habitants qui n'en ont pas ; dans un moment de l'histoire où le public n'est pas en capacité de transformer l'espace, pour des questions économiques, politiques, technocratiques..., parce qu'un choix de planification à long terme avait été fait. »*

Le débat ressurgit alors autour de la question de la légitimité des savoirs des uns et des autres. Et le recours, par les concepteurs, à un outil qu'ils ont l'habitude d'utiliser sur d'autres opérations pour « faire travailler les gens » –une maquette–, ne s'avère pas ici d'un grand secours : elle incarnera aux yeux de plusieurs des participants aux ateliers la position « surplombante » de ces professionnels par rapport au public auquel ils avaient à faire. « La maquette, ça n'a servi à rien du tout. C'est le concepteur qui a joué avec, pas les gens ! Les trucs préfabriqués..., c'est tellement beau au départ que tu n'as pas envie d'y toucher », explique un militant associatif.

*Photos de la maquette*



*« On a peut-être été maladroits... », reconnaît aujourd'hui un membre de l'équipe. Nous avons abordé l'œuvre de l'Îlot d'Amaranthes un peu à la Malraux : c'est une œuvre d'art, un objet que l'on va considérer comme un patrimoine public, que l'on va restaurer, en intervenant avec beaucoup d'humilité, comme sur un trésor national. Alors qu'économiquement, le plus simple, c'était de tout casser et de refaire à l'identique, nous avons fait l'inverse : on a demandé à l'entreprise de décaper, redécouper des morceaux de la grille orange, comme pour un monument historique. Et on respectait aussi la manière dont elle avait été utilisée : se dire que le lieu devient un espace de jeux pour les enfants, quoi de plus généreux ? Avec derrière, l'idée de proposer une expérience du jeu qui ne soit pas celle que l'on voit partout ailleurs. Dans du patrimoine, on ne peut pas mettre un jeu en propylène : il fallait être créatif, à la hauteur de l'œuvre. Et cela répondait à ce qui s'était exprimé dans les ateliers : hors de question de mettre des jeux en plastique comme sur tous les catalogues. »*

Ainsi, en pensant de bonne foi avoir saisi « l'esprit du lieu », ce qui faisait « patrimoine » (autrement dit « bien commun » pour l'ensemble des acteurs présents), les concepteurs se sont trompés de symbole. Ils en ont conscience aujourd'hui : leur approche était en décalage avec le réel, autrement dit avec toute l'accumulation des pratiques décrites plus haut, usages de l'espace, mais aussi pratiques sociales et politiques. « On s'est trompés », reconnaît l'un des membres de l'équipe. « Les collectifs en présence n'ont pas adhéré. Ce n'était pas adapté à une situation de fait, d'un ancrage très fort, long, historique, des associations. Et puis la mobilisation et les moyens humains nécessaires pour reconstruire le jardin ailleurs n'étaient pas suffisants. Il aurait fallu recommencer à zéro : vous allez coloniser là, puis à côté, dans un autre quartier, avec une contractualisation éventuelle... »

### **Quand l'innovation méthodologique s'avère contreproductive : un « forum ouvert » où personne ne s'entend**

Sur le moment, le projet que l'équipe de conception présente aux élus et aux services des collectivités lors de réunions internes séduit ces derniers, qui y voient une proposition « cohérente » et « originale ». « Leur projet tenait la route », se souvient un agent du Grand Lyon. « Il évitait la juxtaposition, le cloisonnement des usages. Et on avait une aire de jeu différente, pas classique comme partout dans la ville de Lyon. » « C'était bien plus cohérent, harmonieux du point de vue de l'aspect de la place », renchérit un

autre. « *Les jeux étaient dans la verdure, c'était plus original. Et le fait de transformer le jardin-œuvre en jardin d'enfants, c'était le sacrifier encore plus. Même les élus ont été convaincus. On s'est tous laissés embarquer... alors qu'ils n'avaient pas la caution des habitants.* »

Pour tenter de convaincre les participants à la concertation du bien fondé de leur proposition, les concepteurs avancent à l'été 2012 l'idée d'un atelier en plein air, au cours duquel l'aménagement serait en quelque sorte préfiguré grâce à l'implantation d'un mobilier éphémère en bois et à des plantations réalisées avec les habitants. Une manière de « *faire participer* » ces derniers et de « *co-construire le projet* », comme il est alors annoncé, tout en favorisant les échanges autour de la proposition d'aménagement. L'opération, conçue avec l'aide de l'équipe d'animation de la concertation, s'appellera « *la rue du projet* » et se déploiera sur une portion de la rue Mazagran, condamnée pour l'occasion. « *On imagine un forum ouvert, circulant : les gens se déplacent, vont poser des questions aux architectes...* ». L'idée séduit par son originalité, y compris, à première vue, les membres du CSP, auxquels le dispositif est présenté début septembre 2012 lors d'une réunion restreinte.

Testée sur place le 19 septembre 2012, lors de l'installation du mobilier, l'opération est pourtant boycottée par une partie des acteurs associatifs, en raison de l'expulsion le matin même, de familles Roms qui squattaient l'immeuble situé le long de la rue Mazagran. Une décision prise par le Préfet, qui ravive le sentiment, chez les défenseurs du droit au logement, que les pouvoirs publics les ignorent. « *Cela a été pris pour de la provocation, dans un contexte déjà difficile* », se souvient un élu du Grand Lyon. « *Comment nous, élus, pouvions ne pas être au courant ? On était complices ! Alors que c'est le Préfet qui décide de ce genre de choses, personne ne le savait.* »

L'installation permet néanmoins d'attirer l'attention de personnes jusqu'alors non présentes dans les ateliers de concertation : passants, familles de riverains, jeunes... Et début octobre a lieu le fameux forum ouvert, qui propose 4 lieux de discussion : des représentants de l'équipe des concepteurs et de la maîtrise d'ouvrage, répartis autour de plusieurs tables en plein air, sont chargés d'expliquer le projet et de répondre aux questions. On y discute du jardin, de l'aire de jeux, de l'aménagement de la place... Bien que les choses se passent de manière « *plutôt bon enfant* », de l'avis de la maîtrise d'ouvrage, cette journée va marquer ce que nombre de participants identifient *a posteriori* comme un « *point de bascule* », une « *rupture* » dans le processus de concertation. L'opération (qui n'avait pas obtenu les moyens nécessaires à sa pleine mise en œuvre, il faut le souligner) est critiquée par un certain nombre de participants, pour son coût tout autant que pour son caractère « *descendant* » : « *Ils nous ont fait la rue du projet : de quel cerveau est-ce sorti ? Ils ont fermé une rue, sont venus poser leur mobilier. Et combien de milliers d'euros pour ça ? Comment peut-on aujourd'hui, procéder comme ça, alors qu'il y a du "déjà-là", des habitants prêts à travailler, à faire des expérimentations ?* » « *L'idée était de fabriquer avec les gens* », rétorque l'un des concepteurs, « *mais ce n'était pas possible du point de vue juridique. Cela a été une grande erreur. On aurait fabriqué en même temps une certaine cohésion, une solidarité, décroisé les statuts entre les différents interlocuteurs...* »

Surtout, et cela fait aujourd'hui l'unanimité, il apparaît *a posteriori* que le dispositif a contribué à maintenir le flou sur le projet en gestation. La multiplicité des propos tenus à chaque table par les représentants de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre n'a pas permis, en effet, la diffusion à tous les participants de la même information. « *Si on a fait une erreur elle est là* », reconnaît un prestataire. « *Le fait de ne pas être dans la même salle, et que des personnes différentes répondent aux questions... : tout le monde n'a pas entendu la même chose. Le projet de déplacement du jardin a bien été présenté ce jour-là, et il n'y a pas eu de bronca. Mais tout le monde avait-il bien compris ?* » « *La faiblesse du dispositif* », souligne également un agent de la Ville, « *c'est de ne pas nous avoir permis de ressentir suffisamment les expressions sur le déplacement de l'îlot d'Amaranthes. Parce qu'il y avait du monde, de l'enthousiasme, etc. La question a sans doute été discutée ce jour-là, mais on n'a jamais compris que l'emplacement du jardin était sacralisé. Tout le monde pense bien se comprendre, mais on ne met pas tous la même chose derrière les mots.* »

Et puis, ce « *forum ouvert* » censé servir le débat public niait une fois de plus les forces collectives : il s'adressait à des individus, voire à des passants, et rendait impossible toute prise de parole organisée de la part des acteurs du territoire « *C'était dehors, autour de petites tables... Pas dans une salle où on s'adresse à tout le monde. Un dispositif empêchant d'y comprendre quelque chose. Et qui parcelle les gens : on ne fait pas groupe.* » Certains militants, parmi les plus investis dans la défense d'une vie de quartier auto-gérée, avaient d'ailleurs choisi de ne pas participer à cette expérience, échaudés

qu'ils étaient par l'expulsion des squatteurs, par l'avancement du projet de démolition du 52 rue Montesquieu et par tout ce que cette opération démontrait selon eux du manque de confiance de la puissance publique dans les ressources du territoire. *In fine*, comme le reconnaissent aujourd'hui certains élus, le dispositif s'est apparenté à un espace d'information, et non pas de délibération publique. Comme les enjeux n'ont pas été clairement exposés, qu'il n'y a « *pas eu de protestation* » et qu'en outre rien n'a été véritablement acté à l'issue de ces échanges, tout s'est passé ensuite comme si rien n'avait eu lieu. Les concepteurs ont poursuivi leur travail selon l'orientation qu'ils avaient proposée.

### **Puissance publique contre « République de Mazagran » : le statut du jardin partagé comme nœud du conflit et source de radicalisation**

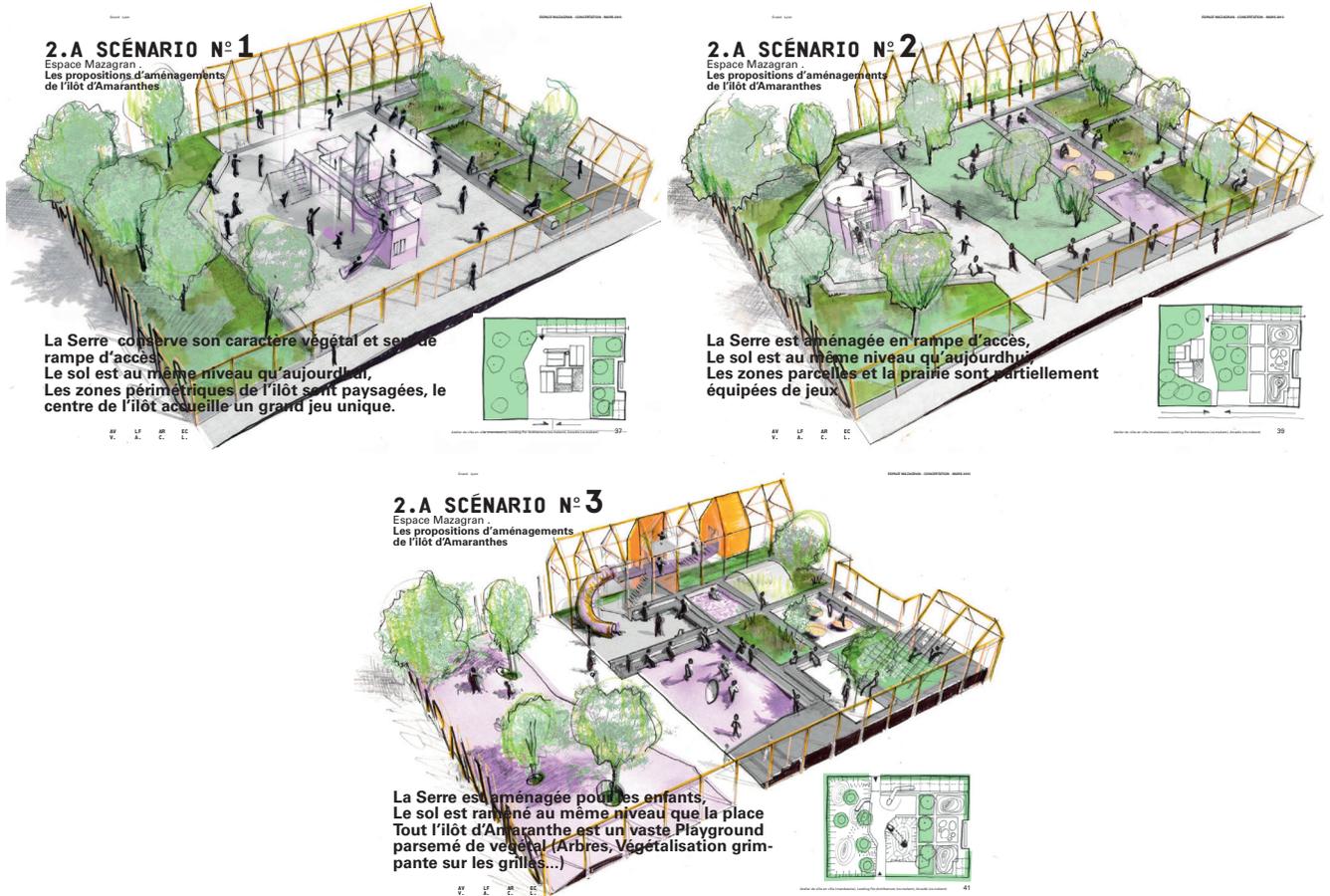
À la suite de cette séance en plein air, les concepteurs travaillent avec les services techniques des collectivités pour mettre au point l'avant-projet d'aménagement. La période est ponctuée de deux réunions du CSP en décembre 2012 et début mars 2013. Des questions sont alors posées par certains membres de cette instance au sujet du déplacement du jardin ; mais la maîtrise d'ouvrage n'enregistre « *pas vraiment de réactions* » – alors que les enjeux liés au logement, avec la démolition prévue du « 52 », mobilisent davantage les participants. Le 20 mars 2013 un nouvel atelier de concertation est organisé, au cours duquel les architectes présentent leur projet. Celui-ci comprend « *trois scénarios contrastés* » pour l'évolution de l'îlot d'Amaranthes, « *du plus végétal au plus artificiel* » – les trois prévoyant la création de jeux pour enfants sur l'îlot, à l'intérieur de l'œuvre d'art constituée par la structure métallique, qui doit être réhabilitée. La création de nouveaux jardins potagers est prévue à côté de l'îlot, sur une surface végétalisée agrandie et présentant de meilleures conditions de jardinage (apport de terre de qualité notamment).

Cette présentation suscite une « *levée de boucliers* » immédiate, comme le raconte aujourd'hui l'un des concepteurs : « *C'est parti en vrille. On a montré une image, et ça s'est arrêté. On n'a pas pu exposer, c'est devenu violent.* » La violence est d'abord provoquée par l'impression qu'ont certains participants de découvrir un projet déjà très avancé, voire « *ficelé* », qui impose le déplacement du jardin : « *L'équipe du projet avait travaillé... c'était dans la poche pour eux* », se souvient un responsable associatif. « *Ils nous demandaient juste de travailler aux finitions... Mais des gens dans l'assistance ont protesté sur la méthode, contre le déplacement ; et sur le fait qu'on nous avait dit en octobre que c'était provisoire, qu'on pouvait revenir dessus... À partir de là, c'est la guerre, l'explosion.* »

Les réactions extrêmes sont aussi provoquées par le fait que se trouve brutalement dévoilé le cœur du litige : la question du statut et des modalités de gestion du jardin partagé. Celle-ci avait pourtant été posée lors de la première phase de concertation, au cours de laquelle l'hypothèse du déplacement du jardin avait déjà été avancée. À plusieurs reprises, le sujet était revenu sur la table : on en trouve trace dans les comptes rendus des ateliers, qui insistent sur le caractère emblématique, voire « *identitaire* » du lieu, sans toutefois faire état d'aucune décision au sujet de son emplacement. Ainsi peut-on lire par exemple dans le compte rendu de l'atelier du 14 juin 2011 : « *Le maintien [du jardin] sur l'espace Mazagran est dans l'ensemble plébiscité. Les raisons invoquées : une question identitaire et symbolique ; l'ancrage historique, parce qu'il rend cet espace attractif, parce que les habitants se l'approprient ou parce qu'il témoigne du dynamisme de la vie associative ; et parce qu'il est bien situé (central et aux croisements de rues passantes). (...) Pour une grande majorité des participants, le jardin est un emblème, un symbole : celui d'une nature en ville ; celui d'une forme de résistance à l'urbanisation, au goudron, au béton ; c'est le signe d'une prise en main par les habitants (constitution d'un collectif en ce sens) ; celui d'une lutte contre la vacance, la friche, le terrain vague, la dent creuse, C'est une manière d'éviter la dégradation du quartier, de favoriser une certaine valorisation ou patrimonialisation du quartier.* »

Lors de l'atelier de concertation du 5 juillet 2011, le sociologue Loïc Etienne, membre de Kaleido'scop, l'équipe d'animation de la concertation, avait lui aussi souligné le caractère stratégique de cette question : « *La quasi unanimité des participants s'est exprimée en faveur du non déplacement du Jardin d'Amaranthes. Cette position aurait pu être qualifiée de "conservatrice" ou comme une "frilosité face au changement" ou "un parti pris stratégique". Il s'agit de prendre acte de ce souhait (...) comme le résultat d'un nouvel investissement collectif et comme l'aboutissement d'un travail de concertation publique. (...) Il s'agit de prendre acte du moment fondateur, politique et légitime que représente cette affirmation du souhait de non déplacement du Jardin d'Amaranthes. Désormais il est reconnu et admis qu'ici, à Mazagran, le jardin a sa place. Il a de la valeur non pas parce qu'un expert en botanique ou en urbanisme l'a dit, mais bien parce que de "vrais gens" – des citoyens et leurs représentants – l'ont exprimé ainsi*

## Dessins de l'avant projet : 3 scénarios



publiquement. L'espace et le cadre de discussion des trois ateliers ont permis de définir le jardin comme un "Bien commun" dont la présence au sein du quartier (...) dit publiquement l'existence des collectifs, du collectif qui l'ont investi et défendu. Le jardin devrait se penser dorénavant comme (...) une forme singulière de lieu-objet du patrimoine. Un "Bien commun" : inaliénable (personne ne peut se l'approprier), inestimable : il possède une valeur symbolique incommensurable (l'argent ne peut l'acheter). »

« Comment allez-vous gérer cet héritage symbolique ? (...) Quelle politique allez-vous mettre en œuvre pour gérer ce Bien Commun, son partage, sa transmission à d'autres, qui ne sont pas d'ici mais qui souhaitent légitimement... en avoir l'usufruit ? ». « Autrement dit comment allez-vous transformer ce Bien Commun en Bien Public, en Res publica ? » : telles étaient alors les questions posées aux participants par l'équipe de Kaleido'scop. Dès ce moment-là, il était également souligné que « les questions de l'équilibre entre gestion par les pouvoirs publics et gestion commune (par les habitants), contrôle ou autogestion, se sont retrouvées au travers de différentes thématiques discutées. » De fait, le jardin, critiqué par certains pour son caractère « privé » et considéré par d'autres comme un élément du « patrimoine culturel contemporain », apparaissait déjà comme emblématique du débat sur la co-gestion, possible ou impossible, de l'espace urbain par les usagers. Débat qu'avaient également soulevé le projet d'habitat coopératif, l'aménagement des toilettes sèches, l'installation d'un lieu de compostage sur l'espace public..., mais qui n'avait jamais été tranché.

Ce n'est donc qu'en 2013, face au parti pris adopté par les concepteurs, que s'ouvre l'affrontement sur ce sujet de fond, entre les représentants de tous les mondes qui occupaient la scène de dialogue : au nom de « l'intérêt général », les habitants et usagers de la ville peuvent-ils, doivent-ils accroître leur pouvoir sur la production et la gestion des espaces et des équipements dits « publics » ? Ou bien doivent-ils accepter de déléguer ce pouvoir à la puissance publique et aux institutions qui l'incarnent ? Le vrai débat a enfin lieu, pourrait-on dire, mais tellement retardé qu'il n'en est que plus exaspéré.

Et comme avait en quelque sorte été reportée sur l'équipe de conception la responsabilité de décider d'une option, à travers ses propositions, c'est sur cette équipe que se déchaîne dans un premier temps l'agressivité de ceux qui estiment n'avoir pas été entendus. Pour les concepteurs, qui ont pensé s'approcher au plus près de la demande collective, le coup est rude. Ils se voient emportés dans ce qu'ils considèrent comme un conflit idéologique, où ne s'entendrait que la voix de ceux qui crient le plus fort : « *Je me suis senti trahi* », témoigne l'un d'eux. « *On est des jeunes archis, on avait des relations amicales, avant, avec les acteurs du quartier. Et tout d'un coup, nous avons été assimilés au Grand Lyon, au Préfet...* » « *Ce qui a été attaqué, ce n'est pas tant le parti pris des architectes que la démolition du 52* », estime aussi un agent du Grand Lyon. « *Ils [les militants] ne pouvaient plus lutter contre cette démolition, ils avaient perdu ce combat-là. Il ne leur restait plus qu'un moyen d'attaquer la puissance publique : le projet d'aménagement de la place. Quelques personnes ont voulu s'opposer au Grand Lyon plus qu'au projet.* » « *Les archis ont été accusés de tous les maux, de façon violente...* », confirme un membre de Kaleido'scop. « *J'ai eu mal au coeur pour eux, et pour les gens du Grand Lyon, qui avaient mis tant de moyens dans cette concertation. Il ne fallait pas toucher au jardin, c'était évident, c'était le nœud de l'incompréhension. Et pourtant, il n'était déplacé que de 5 mètres !* »

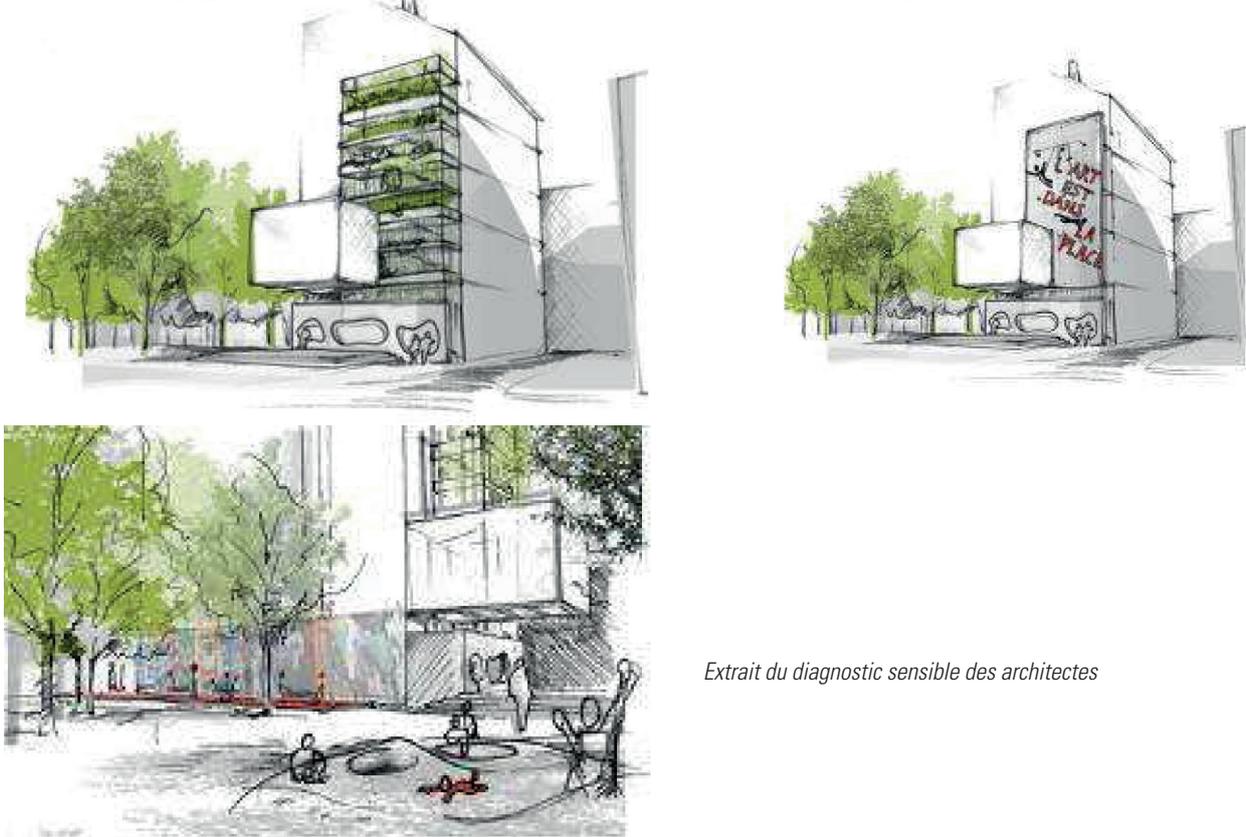
Les élus ont beau rappeler que la proposition de déplacer le jardin a été présentée publiquement quelque temps auparavant, lors du forum ouvert, et qu'ils avaient alors eu le sentiment que « *ce n'était plus un sujet tabou* », qu'il n'y avait pas « *unanimité de blocage sur le sujet* », ils se heurtent à la puissance d'opposition des personnes les plus engagées dans l'action sur le terrain. La présidente de l'Association Brin d'Guill' interpelle ainsi la maîtrise d'ouvrage, en se demandant « *si les associations auraient dû être plus virulentes et moins polies pour faire valoir leur point de vue concernant le non-déplacement du jardin.* » Pour les élus, le moment est décisif. Ils tentent dans un premier temps de réaffirmer leur volonté de « *reprendre pied dans un espace qui avait été délaissé* », en opposant deux notions qui ont le mérite de la clarté, mais qui vont enflammer le débat : « *puissance publique* » contre « *République de Mazagan* ». « *L'emploi de ce terme "puissance publique" m'a été reproché* », se souvient l'élu en question. « *C'était violent pour eux. Qu'est-ce qu'elle vient faire ici, en effet, la puissance publique, sinon remettre de l'ordre et donc éventuellement mettre un terme à l'initiative citoyenne ? Ils craignaient beaucoup ça : l'idée de refaire un non-lieu, un espace public classique. Et de fait, la puissance publique, quand elle revient, elle exproprie les squatteurs, expulse les Roms, rejette les toilettes sèches, remet du droit commun sur le territoire... On était attendu au tournant.* »

### **Concertation et fragilisation des dynamiques collectives : vers la victoire des francs-tireurs**

Avec le recul, divers participants soulignent que la manière dont le processus de concertation a été conduit a eu pour résultat l'affaiblissement des dynamiques collectives qui existaient sur le quartier. De fait, à partir de mars 2013, l'agressivité va se déployer au sein des mondes associatifs et militants qui étaient mobilisés autour du projet. C'est malheureusement un classique : autant les luttes contre un ennemi commun unissent des acteurs qui ne partagent pas tous les mêmes valeurs, autant l'engagement dans un processus de négociation les divisent... La tension monte d'abord entre les jardiniers et les représentants du Conseil de quartier, qui estiment alors que « *le jardin n'est pas le centre du monde* », que « *le projet tel que présenté semble bien équilibré et qu'il va satisfaire bon nombre des habitants* ». « *Le plus virulent, c'était entre nous, les acteurs du quartier, et pas vis-à-vis des élus, même s'ils étaient interpellés* », se souvient un membre cette instance. « *On nous reprochait, à nous Conseil de quartier, le fait que le jardin bouge. Mais on a rectifié le tir : non ce n'est pas à cause de nous. Il a fallu ensuite désamorcer ça avec Brin d'Guill'. Ça s'est réglé ensuite assez vite, par un communiqué conjoint avec eux.* »

Puis c'est au sein même de l'association Brin d'Guill' que les choses se dégradent. En tant que petite association, créée à l'origine par des gens désireux avant tout de jardiner, celle-ci était déjà ébranlée par les efforts réalisés au cours des mois précédents pour améliorer l'ouverture et la fonction sociale du jardin partagé. La proposition de déplacement de celui-ci allait profondément diviser ses membres, entre partisans de la seule fonction jardinage –prêts à s'adapter à un autre terrain–et défenseurs d'une vision plus "politique" du lieu. « *Brin d'Guill' a beaucoup souffert de la concertation* », confirme aujourd'hui un agent du Grand Lyon. « *Car celle-ci a mis en évidence des divergences internes. Au début, c'était une association pour jardiner en ville, mais au sein de l'association, il y avait aussi des gens engagés pour le côté social, les sans-abri, etc. Ces deux mouvances n'étaient pas visibles..., la concertation a mis ça en évidence, et ça a fragilisé l'association.* »

### Vues du pignon sud : fabrication d'une structure capable d'accueillir de multiples événements



Extrait du diagnostic sensible des architectes

Et la crise allait s'aggraver du fait de la multiplication des espaces de discussion avec la maîtrise d'ouvrage, auxquels l'association se voit convoquée : dans les ateliers, en CSP, ou encore « *en aparté* », lors de réunions organisées avec cette seule association pour tenter de convaincre ses dirigeants du bien fondé du déplacement du jardin. Tout se passe en effet comme si le pouvoir politique, après s'être reposé en partie sur les concepteurs pour trancher entre différentes options, tentait à présent de faire reposer sur les partenaires associatifs la responsabilité de la décision. Sous cette pression, les représentants de Brin d'Guill' en arrivent à tenir des discours divergents – certains faisant valoir la convention qui lie l'association à la Ville de Lyon pour expliquer qu'il faut céder, d'autres s'avouant convaincus par l'idée de la création d'un nouveau jardin..., tandis que d'autres encore résistent fermement à tout projet de déplacement.

« *Pour nous, association, c'est difficile d'avoir affaire à des techniciens ou des élus qui ne sont pas en contact régulier avec les habitants* », explique avec le recul l'une des responsables. « *On nous dit qu'il va falloir changer des choses... Mais c'est comme dans une famille : quand il faut changer, ce n'est pas facile, ça nous déstabilise de l'intérieur.* » Les positions prises par les uns et les autres dans les différents lieux de discussion avec la maîtrise d'ouvrage seront ensuite contestées en interne de façon violente par d'autres membres du conseil d'administration – jusqu'à l'éclatement, matérialisé par la démission plus ou moins forcée des deux coprésidents, à quelques mois d'intervalle. « *J'ai vécu ça comme une période horrible, atroce, abominable* », témoigne l'un d'entre eux. « *C'était un travail monumental, avec énormément de correspondance entre les réunions, des comptes rendus, des excuses à fournir... entre nous et au niveau pluri-associatif, du fait de toutes les tensions internes que la concertation a révélées entre nous. Mon coprésident a démissionné. Puis j'ai été presque mise dehors. C'était très très violent.* »

À la faveur de cette crise, certains adhérents vont alors « *jeter l'éponge* » ; d'autres rejoindront des associations plus radicalement remontées contre les pouvoirs politiques locaux (notamment Les Guillotins, proches des collectifs lyonnais animateurs du site collaboratif Rebellyon.info). D'autres encore vont jouer les "francs tireurs"... , s'employant à défendre leurs idées hors du champ de la concertation, sans plus observer de quelconque discipline associative.

## Élargir la scène du débat : une ressource politique. La pétition en ligne, nouvelle arme démocratique ?

C'est dans ce contexte que quelques personnes lancent en juin 2013, à titre individuel et sous couvert d'un prête-nom, une pétition en ligne intitulée « *Halte au massacre !!!* ». Largement diffusée dans les réseaux militants nationaux déjà intéressés par l'expérience, celle-ci dénonce la disparition programmée du « *jardin partagé d'Amaranthes* » et son remplacement par « *une aire de jeux gérée par la Ville* ». Les auteurs s'y inquiètent du « *coût financier et humain* » d'un tel projet et réclament « *que le jardin d'Amaranthes puisse perdurer là où il existe depuis des années* ». Adressée en copie aux élus de Lyon et du Grand Lyon, la pétition va très vite recueillir près de 2 000 signatures, lyonnaises et non lyonnaises.

Manière d'élargir la scène de débat et de se faire des alliés, désormais facilitée par le recours aux technologies numériques, ce genre d'action représente une stratégie « *de bonne guerre* », pourrait-on dire, classiquement employée dans les mobilisations collectives contemporaines. Et elle va faire mouche. L'initiative est très mal prise par les représentants de la maîtrise d'ouvrage et ses prestataires, qui se sentent « *trahis* » ou dépossédés d'un débat local. Elle est interprétée par certains comme le résultat de l'investissement des Verts sur le quartier, dans un contexte pré-électoral (on est à moins d'un an des élections municipales de mars 2014). En réaction, des militants socialistes locaux se mobilisent pour appuyer le Conseil de quartier et tenter de peser en faveur du projet des concepteurs. « *Là, se sont joués des enjeux qui nous dépassaient tous : des enjeux électoraux* », estime avec le recul l'un des prestataires. « *Il y a eu un gros investissement des Verts, une surenchère écologique sur le quartier, avec des prétendants à la municipalité...* »

Aujourd'hui encore, élus et techniciens des deux collectivités acceptent mal ce qui s'est passé alors, et en particulier le fait qu'entrent en scène, sur ce terrain déjà très conflictuel des acteurs étrangers au quartier. « *La pétition est signée aux quatre coins du monde !* », s'indigne l'un. « *Je suis très gêné que des gens qui habitent à Lille, Paris, Nantes..., puissent donner leur point de vue* », témoigne ainsi un élu de la Ville. « *À nous de trouver de nouveaux outils de participation numérique, enquête en ligne, etc., pour répondre à ça. Et il faut être beaucoup plus vigilant sur le périmètre de concertation, quitte à être un peu plus "dictateur"... Sur Mazagan, on est sur un projet de proximité, de quartier. Il faut définir le périmètre et dire : "Si vous venez du 6<sup>e</sup> arrondissement, votre point de vue est moins intéressant". Il faut avoir un critère d'adresse : les avis en ligne pris en compte ne seront que ceux-là. Ce serait différent sur d'autres projets, comme La Part-Dieu par exemple, un espace de circulation, plus central.* »

À l'heure de la mondialisation numérique, l'idée demeure, chez certaines parties prenantes, que l'on devrait pouvoir circonscrire spatialement l'exercice de la démocratie participative ; tandis que d'autres, à Mazagan comme dans d'autres cas plus médiatiques<sup>22</sup>, estiment au contraire essentiel de hausser leurs préoccupations au statut d'objet politique global, au nom d'un intérêt général "élargi". C'était bien de fait l'objectif de cette pétition, lancée autour d'un enjeu de « *proximité* », mais qui reposait en fait la question politique au cœur de la concertation, à savoir : Quelles sont les paroles qui doivent être légitimement prises en compte pour décider au nom de ce fameux intérêt général ? Celles des membres de « *corps constitués* » (Conseil de quartier, associations historiques) ? Celles des jardiniers, des riverains... ? Des habitants de la Guillotière, du 7<sup>e</sup> arrondissement ? Les Lyonnais dans leur ensemble ? Les défenseurs de l'idée de « *société collaborative* » ou les militants de la transition écologique ? Le cas Mazagan n'est finalement qu'un exemple parmi d'autres de toutes ces mobilisations citoyennes qui interpellent actuellement une certaine conception de l'action politique ; interpellations face auxquelles le système de la démocratie représentative se trouve, en France, particulièrement démuné.

## Revenir sur une décision : acquis ou échec de la concertation ?

Aux dires des différents participants, c'est tout autant la pétition que la violence des échanges tenus à ce moment-là lors des ateliers de concertation qui vont finalement convaincre la maîtrise d'ouvrage de renoncer au déplacement du jardin partagé. « *Les élus qui croyaient en la démocratie participative au Grand Lyon n'en pouvaient plus de se prendre des propos haineux dans la figure* », raconte un agent de la Ville. « *Et certains élus étaient du côté des altermondialistes... : ils étaient sur le fil du rasoir. Du coup, après les épisodes de violence en ateliers, on a eu une réunion du comité de pilotage au Grand Lyon : décision a été prise de revoir le projet en sauvegardant le jardin d'Amaranthes.* »

22. On peut penser par exemple à la lutte menée par les opposants à la réalisation de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, en Loire-Atlantique...

Certains participants soulignent le rôle que les professionnels des collectivités proches du terrain ont joué dans la préparation de cette décision : *« On a réussi à faire changer le point de vue de nos élus. On leur a dit : "Vous allez droit au clash, il faut revenir sur la décision de déplacer le jardin. Il n'y a aucun intérêt à résister. Politiquement, c'est dangereux, cela va attiser les tensions, etc." Certes le jardin avait été trop fermé, mais on devait reconnaître que l'association avait fait des efforts pour l'ouvrir. Et le lieu était un beau jardin, fréquenté. D'où la proposition de faire un scénario alternatif, avec l'idée que l'on ferait choisir la population en concertation. »*

*« Il fallait arriver à rétropédaler sans faire trop de dégâts. »,* explique aujourd'hui l'un des élus du Grand Lyon engagés dans cette concertation. *« Ce n'était pas facile, y compris pour les concepteurs : ils avaient tout écrit, prévu les déviations de réseaux, etc. Et c'était du temps en plus, et du budget. La pétition nous a servi de prétexte. Elle restait groupusculaire, mais elle nous a permis de nous expliquer. Nous avons été un certain nombre à dire : ce projet ne passe pas. On comprend l'attention symbolique qu'il y a autour de ce jardin. Ce n'est plus un jardin, c'est un symbole. À la fin, nous avons tous été d'accord là-dessus. Même si pour certains, cela a pris un peu de temps.. »*

Deux visions perdurent encore aujourd'hui quant à la pertinence du « rétropédalage » alors entamé par les élus. Pour certains, la décision est douloureuse : elle incarne un recul démocratique, celui du pouvoir des élus, représentants de la majorité, face à une minorité agissante dont la légitimité s'est imposée par la parole violente. Mais pour d'autres, elle est au contraire le signe qu'il y a eu finalement « de la souplesse », de « l'adaptation » à la réalité du terrain ; autrement dit quelque chose de l'ordre de cette « intelligence des situations » évoquée par John Dewey. C'était la reconnaissance qu'il ne peut y avoir de solution rationnelle à un conflit sur ce qui fait intérêt général : en la matière, c'est toujours l'appréciation subjective d'un état des forces sociales à un moment donné de l'histoire, qui permet de définir ce qui fait bien commun. Cet état des forces (ou ce que Jacques Rancière préfère appeler ce « rapport de mondes ») étant toujours provisoire : l'intérêt général se construit et se reconstruit sans cesse, et c'est précisément cela qui définit l'action politique.

Les concepteurs, invités par la maîtrise d'ouvrage à faire de nouvelles propositions dans l'urgence pendant l'été 2013 –ce dont ils vont s'acquitter au mieux– apprécient diversement, avec le recul, cette remise en cause de leur travail. *« On est allés au bout d'un processus participatif, en remettant en cause les solutions validées techniquement : c'est très positif »,* estime un membre de l'équipe. *« C'est toujours rare que dans ce type de processus, les collectivités soient en capacité de se remettre en cause ; de nous demander de refaire, de revenir sur des budgets engagés, annualisés. Donc, pour moi, c'est un processus qui jusqu'au bout a pratiqué le dialogue. »* *« Pour nous, cela a suscité beaucoup d'émotion »,* se souvient un autre. *« D'autant que sincèrement, la démarche que nous propositions était plus intelligente que ce qu'on a été obligés de faire in fine. Tout le monde s'est fait déposséder du projet : les techniciens, nous..., c'est devenu politique. »*

De même, les avis sont partagés du côté des acteurs associatifs, des animateurs de la concertation et des techniciens des collectivités qui étaient engagés dans l'aventure. *« C'est important qu'un pouvoir qui a la légitimité soit capable de rectifier le tir, de dire : "On s'est trompés" »,* estime un prestataire. Tandis qu'une autre fait part de son amertume persistante : *« Je n'ai pas compris pourquoi les élus ont décidé de revoir le scénario. Et j'ai été échaudée par le fait qu'on ait changé d'avis : c'était un retour en arrière. Il me reste une impression de gaspillage : on avait tellement discuté pour en arriver là... »*

Au bout du compte, comme le soulignait un observateur lors d'un atelier du Club Ville Aménagement (association nationale d'aménageurs), réuni en octobre 2014 et consacré à la « ville incluante » : *« On peut voir l'histoire de deux manières : considérer que les élus n'ont pas tenu le cap, ou bien au contraire qu'ils ont écouté. Un bon projet est aussi un projet approprié par les gens (...) et pas forcément un optimum technique. La définition du bien commun doit résulter d'une co-construction. Personne n'est propriétaire à lui seul du bien commun ».*

## TOUT ÇA POUR ÇA ? L'AMÉNAGEMENT VU PAR SES ACTEURS, SIX MOIS APRÈS LA LIVRAISON

C'est donc finalement un projet revu à la hâte qui a été mis en œuvre, le jardin partagé pré-existant étant réhabilité et maintenu à l'intérieur de l'Îlot d'Amaranthes, tandis qu'une extension de l'espace jardiné était aménagée à côté. Une aire de jeux spécifique a été créée sur la place, plus grande que celle prévue initialement et close de barrières, selon les normes propres à ce genre d'équipements. Livré encore inachevé à l'été 2015, l'aménagement s'est poursuivi dans les mois suivants, notamment en ce qui concerne l'équipement d'un mur pignon destiné à permettre des projections vidéos.

L'inauguration souhaitée par les élus d'arrondissement n'a pourtant pas eu lieu, la maîtrise d'ouvrage y ayant renoncé—signe que des tensions demeuraient entre les acteurs concernés par cet aménagement, à l'issue de la concertation. De fait, au moment de notre enquête (fin 2015/début 2016), nombre d'entre eux étaient dans le doute quant au bilan de cette opération. Échec ou succès ? Victoire ou défaite des uns ou des autres ? Comme souvent, la réalité est entre les deux : les témoignages recueillis à ce moment-là soulignent à la fois que la place est fortement investie, que les aménagements « *répondent à de vrais besoins* », mais que de gros problèmes de gestion perdurent. Et certains s'interrogent, plus fondamentalement, sur l'intérêt même du processus de concertation : fallait-il payer aussi cher, financièrement et humainement, pour en arriver au résultat considéré ?

### Un espace très fréquenté, qui répond aux besoins de « *respiration* » du quartier

Paradoxalement, après tant de disputes et de moments de découragement, la plupart des personnes interrogées début 2016 estiment que l'aménagement est « *plutôt satisfaisant pour la majorité des habitants* ». C'est la très forte fréquentation de la place, et en particulier de l'aire de jeux, qui conduit les uns et les autres à cette appréciation, partagée y compris par certains de ceux qui s'élevaient contre le scénario finalement adopté. « *Si l'on juge sur le résultat et l'habitabilité de la place, on peut dire que l'aménagement est plutôt bien accueilli* », analyse l'un des concepteurs. « *L'appropriation semble là, de jour comme de nuit. Il y a du monde qui utilise les différents dispositifs, l'aire de jeu, le jardin, l'extension du jardin... , avec du mobilier urbain non générique de l'agglomération. Il y a du monde nuit et jour. Le public se renouvelle selon les heures de la journée, ce qui est rare et intéressant. Bien sûr, c'est compliqué à gérer...* »

« *Finalement, on a les espaces qu'on veut, notre jardin... , c'est chouette. Au bout du compte, ça répond vraiment aux besoins. Le fait que les jardins partagés restent sur un espace hyper-urbain, aussi exposés, gérés par une association : c'est unique en France* », considère de son côté un représentant associatif, tandis qu'un autre souligne que « *85 % de la population, qui n'a pas participé à la concertation, trouve l'aménagement très bien. Une grande majorité des gens ont trouvé un usage, essentiellement sur l'aire de jeux, mais aussi sur la place de village, les jeux de boules... Globalement, c'est positif, les usages ont été rendus possibles.* » Et un élu du Grand Lyon de confirmer : « *J'ai la conviction que l'on a un bel espace public, au bout du compte. Qui a une identité, qui s'inscrit dans l'histoire récente du quartier. La place est polyvalente, avec des terrasses, des jeux pour enfants, de quoi organiser des fêtes de quartier... Il ne manque que le terrain de foot. Mais on a ouvert des possibles, sans fermer aucune perspective.* »

Au-delà de cette première impression positive, les limites de l'aménagement sont tout de même pointées par les uns et les autres. Certains déplorent le caractère « *juxtaposé* », « *spécialisé* », des différentes fonctions de l'espace (alors que le projet initial voulait les articuler) ; le fait que l'on ait voulu « *tout faire tenir sur une place trop petite* ». Plusieurs de nos enquêtés regrettent l'absence de terrain de sports, manifestation selon eux de « *la non prise en compte des besoins des adolescents.* » « *L'aménagement réalisé est plutôt satisfaisant pour la majorité des habitants. Mais avec trois bémols tout de même* », note ainsi un membre du Conseil de quartier. « *L'aire de jeux n'est pas adaptée pour les tout petits ; il manque toujours le terrain de foot, qui a été fermé à la demande des riverains, la mairie étant incapable de gérer le fait que les jeunes jouent le soir, parfois jusqu'à 2 h du matin. Il suffirait pourtant de faire respecter le règlement, c'est de la responsabilité de la Ville. Et avec cet espace "place de village", il y a plus de bruit qu'avant, ce qui est très pénible pour les riverains.* »

D'autres se plaignent du caractère « *trop minéral* » de l'aménagement ; ou encore du parti pris esthétique lourdement appuyé de la couleur orange, maintenue non seulement sur la structure métallique de

l'îlot d'Amaranthes, mais également reprise sur celle de l'immense mur pignon. Une présence que certains vivent comme envahissante, trop marquante, et à propos de laquelle est évoqué « *un style Guantanamo* ». Enfin, certains acteurs associatifs, minoritaires mais parmi les plus engagés politiquement, critiquent globalement l'aménagement, dans lequel ils voient l'expression d'une « *mise au pas* » ou d'une « *stérilisation du vivant par la puissance publique* », une conception « *aseptisée* » de la ville, qui aboutirait à « *l'incarcération des pratiques* » : « *C'est chacun chez soi, chacun pour soi* », considère ainsi un militant des Guillotins. « *Il s'agit d'expulser les Autres, en l'espèce les adolescents, les squatteurs, les Roms..., qui ont tous été virés des lieux, progressivement, avant aménagement. "Police, on ne bouge plus !"* »

### **Nuisances et problèmes de gestion : la régulation de l'espace public toujours en question**

C'est surtout sur la gestion du site que se concentraient, lors de notre enquête, les critiques des acteurs associatifs et des riverains. La maîtrise d'ouvrage reconnaissait d'ailleurs que de réels problèmes perduraient en la matière, en dépit des efforts déployés pour tenter de les résoudre : « *Il y a aujourd'hui beaucoup d'usages sur un petit espace. Beaucoup d'animations, de temps festifs. Le Court Circuit et l'espace Mazagran sont très fréquentés par les étudiants qui sortent le soir, on a les SDF, des gens en situation difficile très présents sur l'espace public, une population qui s'alcoolise... : c'est difficile à gérer par principe.* » « *Il y a beaucoup de plaintes à la mairie du 7<sup>e</sup> : c'est sale... Les toilettes sont fermées le soir à partir de 20h, comme c'est la règle sur la Ville de Lyon, pour éviter des risques de prostitution. Des sans-abri squattent dans les cabanes pour enfants, ils laissent leur sac et partent tôt le matin. Le Samu social doit passer..., on a organisé une réunion pour faire un point après un été de fonctionnement, mais il y a toujours des tensions, c'est compliqué à gérer.* »

Saleté, bruit, dégradations, dysfonctionnement chronique des toilettes publiques... étaient déplorés comme autant de signes, pour tous ceux qui vivent à proximité de la place, du défaut d'anticipation ou de maîtrise du fonctionnement de cet espace public. Ils étaient aussi dénoncés comme le résultat d'un « *sous-investissement* » persistant à l'égard de ce quartier populaire, moins bien traité que d'autres secteurs de la ville (comparaison étant faite à ce sujet avec les Berges du Rhône, toutes proches, très fréquentées et bien entretenues, considérées comme une vitrine de la politique d'espaces publics du Grand Lyon).

« *Le point négatif de l'aménagement aujourd'hui, ce sont les conflits d'usages sur la zone, entre riverains et usagers* », confirme un élu de la Ville. « *La jeunesse qui boit des coups, la population en précarité, le bruit, la musique... Ce n'est pas facile pour les résidents, les services, les élus. On n'a pas su anticiper peut-être... C'est tout le travail qui reste à faire avec les acteurs locaux. Sachant que ces problèmes, on les aurait eus quoi qu'il en soit, concertation ou pas.* » Toutes ces questions avaient pourtant été soulevées par les acteurs associatifs lors de la concertation, comme le rappelle un membre du Conseil de quartier : « *La question de la gestion a été abordée dès le départ par pas mal de gens. C'était une préoccupation : la gestion municipale, ou métropolitaine, était défailante avant, pas seulement sur Mazagran, mais sur tous les espaces publics de La Guillotière. Et nous étions convaincus qu'il y aurait défaillance après l'opération. Il fallait éclaircir les conditions de gestion : le rôle de la Ville, du Grand Lyon et des gens du terrain. Nous avons proposé en juillet 2013 une charte pour gérer la vie nocturne sur cet espace : mettre en place une structure de concertation entre ceux qui organisent des manifestations et les riverains ; s'accorder sur les manifestations à autoriser, sur les horaires à respecter, la gestion des décibels... Il y a quand même 300 logements autour !* »

Le fait que les nuisances soient aggravées par la « *sur-fréquentation* » de l'espace aménagé n'atténue en rien la sévérité du jugement des citoyens qui ont participé à la démarche, et plus encore celle des riverains qui subissent nuit et jour les conséquences de cette forte présence du public, diurne comme nocturne. La puissance publique se doit d'assurer la surveillance et la bonne marche de ses équipements, de faire respecter les règles du vivre ensemble en bonne intelligence, ici comme partout ailleurs, souligne-t-on. Et certaines des questions qui ont alimenté les conflits tout au long de la concertation resurgissent avec pertinence. Comment la Ville et la Communauté urbaine doivent-elles s'organiser pour améliorer leur rôle de gestionnaires de proximité ? Et quelle place doit être laissée à la « *gestion partagée* » de la ville ? Des citoyens organisés, auxquels la puissance publique accorderait sa confiance et un soutien matériel, pourraient-ils compléter ou renforcer l'action des services techniques, du fait de leur engagement quotidien au plus proche du terrain ? Des expériences pourraient au moins être tentées en la matière, estiment les tenants d'une vision « *contributive* » de la ville.

## La concertation a-t-elle contribué à renchérir le coût de l'aménagement, tout en réduisant son originalité ?

D'un point de vue plus général, celles et ceux qui ont participé au processus de concertation se demandaient encore, au moment de notre enquête, si celui-ci avait amélioré les choses, par rapport à une opération d'aménagement "classique". La question se posait, tant du côté de la maîtrise d'ouvrage que de celui des habitants et acteurs associatifs : *« N'aurait-on pas pu faire aussi bien, ou mieux, moins cher... sans la concertation ? » « Combien ça a coûté ? »*, se demandait ainsi un élu de la Ville. *« On a dit 6 millions d'euros... »*

Les débats sur le coût de la concertation étaient relativisés par une partie de la maîtrise d'ouvrage, convaincue qu'il fallait en passer par là pour faire aboutir ce projet dans les conditions de contestation auxquelles il a été exposé. *« Je dis souvent que la concertation est là pour enrichir le projet, pas pour le renchérir. Or là, on a à peu près respecté ça »*, estimait ainsi un élu du Grand Lyon, rejoint sur ce point par un membre du Conseil de quartier : *« La concertation a permis de rajouter 500 ou 600 000 euros pour l'aménagement, et elle a enrichi le projet. Les élus ont fait aboutir le projet, en ne dépassant pas l'enveloppe. »* Ce n'est pas, rétrospectivement, l'avis de tous : le sentiment d'une relative *« banalité »* de l'opération finalement réalisée plane en effet aujourd'hui parmi les intéressés. Selon certains, la démarche de concertation, basée sur la recherche d'un consensus entre toutes les parties prenantes, aurait contribué à produire un aménagement peu original, eu égard aussi bien aux réalisations préexistantes qu'aux idées émises pendant la démarche par les citoyens mobilisés, puis par les concepteurs. *« Cela manque d'originalité par rapport aux demandes du départ (un kiosque, une halle couverte pour des marchés, avec récupération d'eau, toit végétalisé, etc.). C'est le système de l'entonnoir »*, explique un acteur associatif. *« De tout ce qui était proposé au début, on n'a retenu que le plus banal. C'est la démocratie... Les concepteurs avaient imaginé des trucs sympas : des jardins suspendus, par exemple. Mais cela n'a pas pu aboutir. Les enjeux techniques, d'entretien, plus le goût des gens, la peur face à des espaces hors normes, expliquent cette dérive. »*

## Un processus formateur sur la démocratie à l'œuvre

Au final, ce n'est sans doute pas en termes de spatialité qu'il faut appréhender le "plus" apporté par la concertation. Ce qui a été *« payé »* en effet, à travers tout cet investissement, c'est la reprise des relations si longtemps négligées entre pouvoirs publics et habitants de ce secteur de la ville. Comme l'expliquent les uns et les autres, c'est davantage en termes d'apprentissages mutuels et de réflexivité des acteurs sur leurs propres pratiques qu'il faut apprécier ce qui s'est passé. *« Nous, on a tous évolués, dans l'équipe, depuis Mazagan : on est plus prudents »*, témoigne un prestataire. *« On a mesuré les subtilités entre intérêt personnel et intérêt collectif, et le pouvoir perturbateur que pouvaient avoir certains, qui ont besoin d'exister. Ça a fait évoluer nos pratiques. Plus aucune arène ne fait peur, après ça ! »*

Le temps de la concertation a été vécu comme une expérience politique, que personne n'oubliera : cela est dit de manière plus ou moins claire, mais finalement très partagée. Malgré toutes les difficultés rencontrées, certains reconnaissent ainsi que la démarche a eu pour mérite de faire évoluer les parties prenantes au contact les unes des autres. *« Cela nous a ouvert les yeux, et cela nous a fait bouger, ce qui n'est pas mal... »*, estime-t-on par exemple au Conseil de quartier. *« On s'est rendu compte qu'il y avait plein d'acteurs dans le quartier avec lesquels on ne travaillait pas. Avant, on réfléchissait aux grands projets, à la propreté, à la qualité de vie, aux enjeux d'aménagement... Depuis, on a commencé de se préoccuper des enjeux sociaux et économiques, ce qui nous amène à travailler davantage avec les jeunes actifs et les étudiants... »* En visibilisant la diversité des valeurs et des engagements des habitants, des techniciens et des élus, les contradictions entre les différentes manières de concevoir le bien commun, le processus a favorisé une certaine reconnaissance de la pluralité des "mondes" qui constituent la société urbaine, ainsi que de la difficulté à faire Cité. Il a contribué à faire tomber certaines illusions, mais aussi certains préjugés, et s'est en cela révélé formateur sur le plan civique et politique.

*« Après le clash, nos relations avec le Conseil de quartier se sont améliorées »*, explique de son côté un membre de Brin d'Guill'. *« On s'est rendu compte que nos représentations étaient erronées. Et qu'ils partageaient les mêmes avis sur les ratés de la concertation. Je pense que c'est bien de travailler ensemble. On s'était énervés contre eux car on s'imaginait qu'ils n'aimaient pas notre jardin. Et comme ils avaient l'oreille privilégiée des pouvoirs publics, ils passaient avant nous, ils étaient plus légitimes aux yeux des élus. Mais ils essaient eux aussi de faire le mieux possible... Ce sont des gens de bonne volonté. »*

Certaines personnes ont manifestement trop souffert des conflits traversés pour croire encore que ce genre de démarche puisse apporter quoi que ce soit de positif. Elles se disent « *échaudées* » et décidées à se tenir à l'avenir en dehors de tout investissement du même genre. « *Je n'avais jamais participé à une concertation, et je ne le referai plus* », affirme ainsi une ex-responsable associative. « *Je m'investis beaucoup, de manière entière... Et j'en ressors avec une grande déception, une grande amertume par rapport au fonctionnement des humains en général. Le travail qu'on fournit dans une association n'est pas reconnu à sa juste mesure. Et puis, le fait que cela ait été si conflictuel, les difficultés du dialogue... La quantité de travail que j'ai mise dans cette affaire et mon effort argumentatif pour expliquer..., j'ai l'impression que ça n'a servi à rien, que les gens ne sont pas capables de voir au-delà de leurs divergences. Ça m'a appris qu'il fallait se méfier de tout le monde, et de moi-même aussi.* »

Mais d'autres estiment que, du fait même des dissensus qui se sont exprimés si fortement sur la scène publique tout au long du processus, l'expérience était illustrative de la démocratie à l'œuvre. Elle a à la fois encouragé certains participants à franchir le pas de l'engagement municipal dans le cadre d'une première expérience d'élu, et contribué à rendre les autres plus lucides sur l'exercice du pouvoir, la violence des rapports sociaux..., ainsi que sur leur propre capacité d'action professionnelle ou citoyenne. Certains soulignent même un autre élément « *formateur* » du processus, à savoir le fait que la puissance publique soit apparue dans sa relative faiblesse à travers cette opération. Ce qui représente à la fois un problème, souligné à l'envie par les uns et les autres..., mais aussi une révélation aux yeux de citoyens désireux d'affirmer leur « *pouvoir d'agir* », dans un contexte sociétal qui voit changer profondément le fonctionnement de nos démocraties représentatives.

Affiche officielle et contre affiches

## QUESTIONS ET LEÇONS POUR L'AVENIR

On peut donc dire avec du recul que l'expérience Mazagran aura finalement moins servi à produire un espace public exceptionnel qu'à faire réfléchir les uns et les autres sur la manière dont pouvoirs publics et citoyens peuvent –doivent– travailler ensemble autour de la production des territoires urbains. Plusieurs séries de questions sont soulevées à ce sujet par les acteurs interrogés dans le cadre de notre enquête, tous soucieux, au-delà de leur amertume présente, de tirer les enseignements de l'aventure.

### Faut-il encore des dispositifs de concertation sur projets ?

La première interrogation concerne le principe même des concertations sur projets, autrement dit des démarches ponctuelles initiées par la puissance publique, en lien avec une opération précise d'aménagement. Pour une partie des acteurs, l'expérience a prouvé que ce genre de dispositif relève d'une « *illusion de démocratie* », qui n'aboutit pas à produire une ville plus vivable ou plus partagée. Il vaudrait donc mieux y renoncer, les élus devant « *assumer leur pouvoir* » face à leurs administrés, plutôt que de faire porter sur ces derniers le poids d'une vaine participation, co-élaboration ou co-production de la chose publique.

Du côté de la maîtrise d'ouvrage et des concepteurs, en particulier, les difficultés rencontrées sur l'opération conduisent certains à s'interroger sur le bien fondé de telles démarches de concertation. Parce que l'aménagement urbain doit se concevoir pour l'ensemble de la population et sur le long terme (exigences d'universalité et de permanence du service public), il ne serait pas pertinent de confier la conception des espaces ou des équipements à un dispositif associant pour un temps court une petite fraction de la population. *« Finalement, très peu d'espaces publics se font en concertation, parce que c'est plus simple »*, remarque ainsi l'un des concepteurs. *« Les gens font confiance aux élus pour prendre des décisions à leur place. Et s'ils ne sont pas contents : ils ne votent plus pour eux. »* *« On ne fait pas un projet d'aménagement pour ceux qui viennent en réunion publique, mais pour les usagers qui le fréquenteront dans le temps long »*, souligne de son côté un agent du Grand Lyon. *« Le projet relève de temporalités plus longues que nous. »*

Pour les tenants de cette approche désenchantée de la concertation, il vaudrait mieux, lorsque celle-ci n'est pas rendue obligatoire par la loi, faire *« de l'information »* ou *« de l'animation »*, plutôt que de se lancer dans un processus mal maîtrisé, en promettant l'ouverture aux citoyens sans pouvoir garantir la démarche de bout en bout ; que ce soit du fait des réticences des élus et techniciens par rapport à leurs pouvoirs ou expertise, leurs responsabilités... , ou en raison de la multiplication des lieux de décision, dans une organisation aussi complexe que celle d'une grande collectivité territoriale. *« Il vaut mieux dire : "On vient vous consulter sur trois hypothèses, dites nous ce qui vous convient le mieux" »*, estime un élu.

### Faire avec les citoyens, mais autrement

D'autres acteurs, qui ont été impliqués dans la démarche, ne tirent pas de conclusion aussi radicale. Ils affirment qu'il est désormais impossible de *« faire sans les citoyens »* ; mais qu'il faut absolument repenser les modalités de l'association de ces derniers à la production du bien commun. *« Même si, sur Mazagran, cela a été particulièrement difficile, cela ne doit pas remettre en cause le fait que l'on doit concerter »*, affirme ainsi un agent de la Ville. *« Parce que les grands aménagements d'une collectivité sont au service des habitants, pour qu'ils y soient heureux, qu'ils vivent tranquillement... On ne peut plus faire la ville sans demander l'avis des gens. »*

Certains voient même dans le cas Mazagran la préfiguration d'évolutions à venir de notre société, dans laquelle la demande de participation ou d'actions collaboratives ne fera que s'amplifier. Parce que le niveau général d'éducation monte et que l'accès au savoir est beaucoup plus largement partagé qu'autrefois ; parce que le processus d'individuation qui affecte nos sociétés contemporaines conduit les personnes à ne pas adhérer facilement et pour longtemps à des organisations les représentant (phénomène qui rend les catégories sociales plus fluides, moins lisibles, et difficilement représentables, que ce soit par les syndicats ou par le monde associatif). Et aussi parce que l'aspiration à l'autonomie ne cesse de croître – en réponse, d'ailleurs, aux injonctions institutionnelles selon lesquelles il convient de plus en plus de *« s'en sortir par soi-même »*. Même si ces tendances sont actuellement minoritaires et non équitablement réparties sur le territoire, elles disent sans conteste quelque chose du changement en cours en ce qui concerne le rapport au pouvoir des citoyens et, plus largement, nos manières de faire société. L'autorité, quelle qu'elle soit, ne peut plus s'appliquer facilement de manière hiérarchique, verticale, descendante. Il faut aller vers plus *« d'horizontalité »* des organisations : c'est ce qui est en jeu dans la recherche actuelle de politiques publiques plus participatives, ou collaboratives.

Ceci dit, cet avis n'est pas partagé par tous, comme en témoigne cette déclaration d'un des élus du Grand Lyon impliqué dans l'opération : *« Partir des nuisances locales pour remonter aux enjeux mondiaux, c'est ce qui s'est passé sur les Pentes de La Croix-Rousse ; aujourd'hui, ils sont à La Guillotière... , mais cela reste très minoritaire. Cela ne préfigure pas la société de demain, pas du tout. On n'en est pas là sur tous les territoires. Il y a eu 50 % d'abstention aux dernières élections... , et la plupart du temps, c'est le NIMBY<sup>23</sup> qui domine. »*

<sup>23</sup>. Acronyme de l'expression « Not In My BackYard », qui signifie « pas dans mon arrière-cour ». Le terme est utilisé généralement pour décrire soit l'opposition de résidents à un projet local d'intérêt général dont ils considèrent qu'ils subiront des nuisances. Source : Wikipedia, 10 avril 2018.

## S'éloigner des échéances électorales ?

Comment donc poursuivre dans la recherche d'un plus grand partage du pouvoir entre citoyens et pouvoirs publics, sans tomber dans les travers qui se sont faits jour à jour à Mazagran ? Diverses propositions ont émergé de notre enquête, à la lumière de l'expérience vécue. Sans constituer des recettes, elles peuvent être versées au débat qui anime, bien au-delà du contexte local, l'ensemble du pays.

Certains participants pensent en premier lieu que l'une des clefs du « *faire autrement* » serait une bonne gestion du calendrier des démarches de concertation sur projets. « *Sans le temps contraint lié aux élections, le résultat n'aurait peut-être pas été le même* », souligne ainsi un agent du Grand Lyon. « *Dans le cas de Mazagran, l'échéance électorale se prête à une prise d'otage qui remet en cause le bénéfice de la concertation.* »<sup>24</sup> Il conviendrait donc de « *mieux maîtriser le temps* », et surtout de s'éloigner des échéances électorales, pour que les enjeux de pouvoir à court terme n'interfèrent pas dans le processus. Deux conditions à propos desquelles on peut s'interroger, tant elles paraissent inatteignables. L'expérience Mazagran a au contraire prouvé comment l'on pouvait dérapier dans le temps, à partir d'un dispositif pensé à l'origine comme de faible ampleur et de courte durée.

## Garantir le processus : de la nécessité d'un portage politique fort

Plus fondamentalement, les uns et les autres ont insisté sur une condition essentielle, sans laquelle il vaut mieux éviter d'ouvrir un projet à la concertation publique : le besoin de portage politique au plus haut niveau. Cela apparaît nécessaire pour lutter contre les problèmes de dilution du pouvoir dont ont souffert toutes les parties prenantes sur Mazagran. À défaut, l'idée est émise par certains de n'engager des processus participatifs que dans le cadre de petites opérations, sous la responsabilité directe d'un seul élu, capable de maîtriser de bout en bout toute la chaîne des décisions nécessaires, notamment celles qui vont entraîner l'action des services techniques de la collectivité.

## Connaître les territoires et « mutualiser l'expertise »

Parmi les autres questions en débat chez les participants figure celle de l'expertise, prise au sens de capacité de connaissance des enjeux sociaux, politiques et urbains du territoire sur lequel il s'agit d'intervenir. « *Qui est expert de quoi ?* » se demande avec le recul l'un des concepteurs. Comment intégrer « *l'expertise d'usages* » dans la conception et dans la gestion des aménagements ? Ou encore, comment aller vers une « *mutualisation de l'expertise* » sur un territoire donné ? Comment associer les connaissances des usagers et/ou des habitants du lieu, celles des membres des structures de concertation institutionnalisées, celles des concepteurs (architectes, paysagistes, urbanistes...) et celles des services techniques des collectivités, en vue du bien commun ?

« *L'expertise d'usages, c'est une réalité* », affirme un agent des services municipaux, tout en s'interrogeant sur les solutions à inventer pour la prendre en compte. « *Là, il y avait plein de gens [parmi les habitants, qui étaient] architectes, paysagistes, urbanistes... Cela dévoie, d'une certaine manière, la démocratie participative. Parce que d'autres, qui ont un savoir, ne peuvent pas l'exprimer. Que faire ? Interdire aux gens qui ont bac+4 de participer ? Ou bien aux gens qui ont travaillé dans tel domaine ? C'est impossible.* »

Pour ceux qui envisagent la « *mutualisation des connaissances* » uniquement dans le cadre de la concertation sur projets, autrement dit de manière ponctuelle, bordée dans le temps, cela impliquerait le recours à des professionnels extérieurs à la maîtrise d'ouvrage, capables d'abord de « *mobiliser* » toutes sortes de citoyens et de recueillir leurs savoirs, avant de faire la synthèse des connaissances et propositions des uns et des autres. Une option qui se distingue de celle adoptée à Mazagran, dans la mesure où l'équipe en charge de l'animation de la concertation n'avait pas de mission de « *mobilisation* » de la population dans toute sa diversité.

« *Il faut peut-être arriver à travailler différemment* », note alors un élu. « *Avec plusieurs collèges de citoyens : des collectifs, qui se mobilisent spontanément, mais aussi d'autres habitants, qui ne viennent pas dans nos instances habituelles. Faire des réunions en pied d'immeubles, du phoning, des temps d'information, avoir recours au tirage au sort... Et à des outils numériques, pour introduire plus de souplesse dans la démarche : donner la possibilité de consulter en ligne et de réagir à un compte rendu, de répondre à un sondage, une enquête... Cela implique un prestataire spécialisé, un tiers neutre, financé*

24. Extrait du compte rendu du groupe de travail n°1 du Club Ville Aménagement « Ville incluante, ville pour tous », 15 octobre 2014.

par la Ville, à qui on demande de mettre en lien des associations et d'aller chercher des publics qui ne sont pas dans ces associations. Ce tiers neutre doit avoir la capacité de faire dialoguer les différents acteurs entre eux. Mais ce n'est pas simple. Et tout ça, on ne peut le faire que sur de grosses opérations, quand on a le temps et les moyens... »

D'autres pensent que l'on pourrait déléguer la mission de recueil et de synthèse des connaissances sur le territoire à des acteurs associatifs. « Il faut s'appuyer davantage sur les associations, qui font de toute façon ce travail avec leur public. Leur déléguer davantage la mission de médiation, de concertation. Mais cela implique qu'ensuite, l'assistance à maîtrise d'ouvrage sache utiliser tout ce qui remonte du terrain. » Une proposition qui est loin de faire l'unanimité, on s'en doute... : « Je suis sceptique quant à l'idée de déléguer la concertation à des associations », indique pour sa part un élu. « Elles ont chacune leur réseau. Une association ne peut pas mettre tout le monde autour d'une table. Et au bout du compte, nous, les élus, serons accusés de partialité. »

On peut de fait s'interroger sur la pertinence de telles propositions, qui font fi de la question cruciale qui a traversé tout le processus sur Mazagran : celle de la construction de la légitimité des paroles exprimées. Il ne suffit pas de parler, en effet, pour que ces paroles soient entendues, reconnues comme devant s'imposer à tous, et donc aptes à faire trace dans le fonctionnement institutionnel et dans la production du projet urbain. Que l'on ait recours à des « professionnels de la concertation », des spécialistes missionnés par telle ou telle instance de pouvoir, ou à des bénévoles missionnés par la même instance, le problème reste entier : comment faire reconnaître par toutes les parties prenantes la justesse de la synthèse des savoirs recueillis ? C'est une vraie question, auxquelles les propositions évoquées ci-dessus ne donnent pas de réponse, parce qu'elles en restent à des démarches qui reposent sur la technicisation de la participation citoyenne, sur une idée de l'« expertise » n'intégrant pas la dimension politique des rapports de force qui s'expriment, dès lors que des citoyens – organisés ou non – s'engagent au nom du bien commun. Par leur mobilisation active, ils peuvent balayer ce qui a été acté soi-disant « démocratiquement » auparavant.

De même, l'injonction à « mobiliser les habitants », cette antienne répétée à l'infini par ceux qui prônent la concertation sur projets, peut-elle répondre à l'idéal de connaissance « objective » des territoires ? On peut se demander s'il ne s'agit pas là plutôt d'une manière d'occulter l'engagement de ceux qui sont déjà mobilisés. Les gens ne se mobilisent-ils pas d'eux-mêmes, en effet, dès lors qu'un problème les touche de près ? Et tout le monde a-t-il envie, doit-il « participer » ? Ne retombe-t-on pas, en poursuivant ce genre d'objectif, dans la confusion entre démocratie participative et recherche de la représentativité, qui a particulièrement affecté le processus lancé à Mazagran ?

### **Plus de « cadrage » ou plus de « souplesse » ?**

Autre proposition, souvent avancée par les uns et les autres : on pourrait mieux s'en sortir si on limitait plus précisément la scène du débat. Ce qui devrait se concrétiser aussi bien en termes de définition de l'objet et du périmètre de la concertation (« On parle de cela et pas d'autre chose, qui reste de la responsabilité des élus ») que de contrôle de l'accès à la scène de parole. « Il faut cadrer, donner des règles plus strictes », affirme un élu de la Ville. « Que chaque acteur soit reconnu : les techniciens, les architectes, les habitants, les associations, les élus... Il faut être plus structuré sur l'entrée dans les ateliers. On ne laisse entrer que les inscrits, et ensuite on affirme que ce sont eux qui ont légitimité à faire des propositions. » Ce à quoi répond en écho un membre du Conseil de quartier : « D'une façon générale, on aimerait que les choses soient plus cadrées. Il faudrait mieux contrôler les gens qui entrent dans le processus : ne pas accepter ceux qui viennent de l'extérieur. Mais les élus ont du mal... ».

« Il faut aller vers un résultat », affirme un autre élu. « Ce n'est pas : j'entre et je sors quand je veux, sans laisser de trace. Il faut que les gens aient des comptes à rendre. C'est la différence avec la démocratie participative à long terme : la concertation sur un projet, c'est co-construire des choses ensemble. » Cette aspiration à davantage de « cadrage » est assez compréhensible de la part de tous ceux qui ont souffert du côté improvisé de la démarche, mais elle semble illusoire dans le monde d'aujourd'hui, comme le reconnaissent d'ailleurs certains, au moment même où ils énoncent ce type de propositions : « En fait, ce n'est pas une solution. Si on ne laisse pas entrer les gens, ce sera le bazar à l'extérieur. »

« Peut-être, faudrait-il ne laisser entrer que les personnes membres d'une association ou d'un collectif déclaré ? Des gens ayant déjà l'habitude de travailler ensemble... », se demande un autre participant.

On revient là à l'idée de ne discuter qu'entre « *partenaires* », entre acteurs parlant le même langage et s'astreignant à un travail collectif dans lequel chacun se voit assigné une place précise : précisément ce que Jacques Rancière désigne comme le contraire de la politique... et qui a violemment été remis en cause dans le cas de Mazagran.

Contre une telle perspective, d'autres réclament au contraire davantage de souplesse, en remettant notamment en cause les dispositifs trop institutionnalisés de consultation ou de participation citoyenne (du type Conseils de quartier, Comités d'initiative et de consultation d'arrondissement, Conseils de développement local...). « *Je suis convaincu qu'il faut toujours concerter. Mais il faut aller vers des formes beaucoup plus souples de participation citoyenne* », affirme un responsable des services de la Ville. « *Même si j'ai été à l'origine convaincu de l'intérêt des Conseils de quartier, je suis revenu là-dessus. Parce qu'on a créé des structures pérennes, auxquelles on n'a finalement plus de grain à donner. Ils sont très demandeurs, ils ont fait plein d'études sur leur quartier..., et ils nous tannent : vos services ne font rien, que se passe-t-il ? On a du souci à se faire avec ces structures. ...* »

On le sait désormais, ces structures produisent, du fait même des conditions de leur fonctionnement, des effets de quasi professionnalisation, voire de notabilisation des bénévoles impliqués. Avec pour conséquence, à l'opposé de l'élargissement démocratique recherché, l'éloignement de ces instances des citoyens "ordinaires" et leur rapprochement des lieux du pouvoir politique et technique<sup>25</sup>. « *On est un gros Conseil de quartier, avec un fonctionnement lourd, mais efficace* », explique d'ailleurs l'un de nos enquêtés. « *Du coup, on arrive à des choses bien construites. Et quand on discute avec les élus, parfois, ça les met en difficulté. Nous, on s'inscrit dans la continuité, 10 ans et plus. Des connaissances s'accumulent de notre côté : c'est embêtant pour un nouvel élu. On en sait plus qu'eux pour certaines choses. Ils n'ont pas les réponses aux questions qu'on leur pose, ils sont victimes des dysfonctionnements de l'institution. ...* »

De fait, si ces structures sont intéressantes comme lieux de formation civique, voire comme antichambres de la fonction électorale municipale, elles le sont moins comme lieux d'expression du peuple et de ses contradictions. Elles ne permettent pas, en particulier, de traiter le surgissement du dissensus avec des collectifs éphémères, mais légitimes, qui entrent à un moment donné en conflit avec le pouvoir représentatif autour de la question du bien commun.

« *Les Conseils de quartier : c'est la loi. Depuis 2002, ils sont obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants, et de fait dans les arrondissements de Lyon* », rappelle à ce sujet un élu de la Ville. « *Mais pour parvenir à un vrai ancrage local de ces conseils ou comités, il faut s'attaquer au problème du renouvellement de leur représentativité. Nous avons travaillé à une nouvelle charte prévoyant le raccourcissement des délais de mandat de leurs membres (deux ans au lieu de six), et on a fait des efforts pour aller chercher d'autres publics : des étudiants, des jeunes actifs, des familles... Cela commence à porter ses fruits, mais il y a un vrai choc générationnel avec les anciens. Et inversement, parmi ceux qui voudraient donner un point de vue sur les projets de la collectivité, tout le monde ne se retrouve pas dans le fonctionnement de ces dispositifs. C'est très compliqué pour des collectifs, par exemple, d'entrer dans un Conseil de quartier. Ils trouvent que c'est trop noyauté par des groupes politiques, qu'il n'y a pas d'autonomie. Juridiquement, les Conseils de quartier restent rattachés à la mairie d'arrondissement, et ils engagent les moyens de la collectivité. C'est paradoxal, mais c'est la loi. Difficile dès lors pour eux de s'exprimer sur la place publique (dans la presse, en opposition), d'où une réelle ambiguïté.* »

## **La participation vue comme un travail..., ou comme un dialogue avec des minorités agissantes ?**

L'expérience Mazagran a ainsi enrichi le débat, dans le contexte de la métropole lyonnaise, sur la pertinence des dispositifs institutionnalisés de démocratie participative, déjà interrogée dans divers travaux de sciences sociales et politiques. En soulignant les limites d'une conception qui voit la participation citoyenne comme un travail, exercé à des horaires et sur des objets circonscrits, dans un cadre donné d'avance, elle a rappelé que le pouvoir en démocratie n'émane ni du seul vote majoritaire de « *la population* », ni des instances de concertation officiellement octroyées par les représentants élus. Il est le résultat d'une dynamique complexe d'affrontement, entre un « *peuple* » construit politiquement à un moment donné – un « *nous* » – et des minorités agissantes qui tentent de reconfigurer ce « *nous* », au nom des valeurs qu'elles défendent. Les exemples abondent, dans l'histoire, de ces minorités très déterminées

<sup>25</sup>. Comme cela a déjà été souligné à maintes reprises par divers chercheurs spécialistes de ces questions.

qui, pour le meilleur ou pour le pire, ont fait avancer leurs idées contre la majorité des citoyens, à partir du moment où des élus ont conféré une légitimité à ces idées. On peut penser en la matière à des changements législatifs aussi importants, à l'échelle française, que le droit de vote accordé aux femmes, l'abolition de la peine de mort, le mariage pour tous... À l'échelle locale, de nombreuses expériences ont également donné à voir cette réalité, au cours des dernières décennies : le sauvetage de la Cité Tony Garnier à Lyon dans les années 1990 par exemple, ou celui de l'usine TASE à Vaulx-en-Velin dans les années 2010, sont à mettre à l'actif de groupes de citoyens peu nombreux, mobilisés lors de luttes ouvertes avec les pouvoirs publics.

Les collectivités locales peuvent-elles se doter de capacités nouvelles pour agir autrement que dans l'improvisation, face à ces minorités agissantes ? Est-il possible d'imaginer de nouvelles manières de « faire avec les gens », qui passeraient par davantage de pragmatisme, par la reconnaissance des capacités de mobilisation et d'initiative de certains citoyens, et par l'acceptation des conflits autour du bien commun comme un élément normal, voire enrichissant, de la vie démocratique ? C'est ce que se demandent aujourd'hui non seulement des acteurs associatifs, mais aussi une partie des jeunes générations d'élus et de professionnels des collectivités territoriales. « *Qu'est-ce que ça veut dire : faire avec les gens ?* », s'interroge ainsi un agent de la Ville. « *C'est un discours que l'on entend beaucoup... Mais on ne veut voir les gens que quand nous, la Ville ou le Grand Lyon, offrons un cadre pour cela. On veut concerter sur le Contrat de ville, par exemple, alors que les gens s'en foutent ! Et inversement, quand un sujet intéresse, on n'en fait rien. Arrêtons de proposer ces temps-là, ces formats-là, sur des sujets pré-définis. Et par contre, allons là où les gens sont déjà mobilisés. Et travaillons à partir de ça. On pourrait tester des choses, sur des quartiers où il y a déjà des gens mobilisés.* »

Un tel changement de posture impliquerait de doter les institutions concernées de capacités et de moyens nouveaux, en matière de présence sur le terrain, de repérage des initiatives, d'animation du débat public, de gestion des conflits... Cela supposerait aussi d'organiser ces institutions de telle sorte qu'elle sachent faire monter en généralité les propositions de certaines minorités qui, bien qu'à l'origine circonscrites en termes d'objet ou d'espace, peuvent s'orienter dans le sens du bien commun, pour peu que l'on entre en dialogue avec elles et leur apporte le soutien nécessaire.

### **Privilégier « l'agir ensemble »**

Pour progresser sur cette voie, certains acteurs suggèrent de multiplier les expériences localisées de collaboration active entre services des collectivités et groupes de citoyens – quitte à mettre moins de moyens dans les dispositifs réservés au seul dialogue institutionnalisé ou à la concertation sur projets. Il vaudrait mieux « faire ensemble », agir, réaliser concrètement, avec les habitants et citoyens intéressés : des plantations, du mobilier urbain, des services de proximité... Parce que c'est dans le fait d'éprouver, d'expérimenter concrètement la co-production, que l'on peut d'une part produire des résultats inventifs ; et d'autre part créer des liens susceptibles de remettre en cause les préjugés qui séparent les différents acteurs concernés par un aménagement, un équipement ou un service public.

« *On devrait avoir des conversations dans des contextes autres que le format réunion* », affirme ainsi un concepteur. « *Dans des ateliers où l'enjeu est de construire ensemble. Plutôt que de projeter de l'abstrait, il faut faire du très concret. À Mazagan, si on avait pris une visseuse ensemble, une planche, des clous..., pour fabriquer du mobilier, cela aurait changé nos rapports avec certains habitants du quartier. Cela permet d'abolir la hiérarchie entre les gens : moi, je sais dessiner, c'est mon métier ; mais un autre saura mieux se servir d'une visseuse que moi. Même fabriquer des prototypes, des éléments du paysage urbain, ça marche : ça permet de se les approprier.* »

### **Construire la confiance mutuelle : vers la « démocratie continue »**

En poussant plus loin cette idée selon laquelle c'est en agissant ensemble que se construit la confiance (aussi bien entre les citoyens qu'entre citoyens, pouvoirs publics et professionnels détenant des savoirs techniques), certains acteurs de la démarche conduite à Mazagan en viennent à rejoindre l'idée de « démocratie continue », aujourd'hui prônée par nombre de ceux qui s'inquiètent de la défiance qui mine nos sociétés occidentales.<sup>26</sup>

<sup>26</sup>. Voir entre autres à ce sujet les travaux du juriste spécialiste de droit constitutionnel Dominique Rousseau qui avance ce concept dans son ouvrage *Radicaliser la démocratie. Propositions pour une refondation*, Editions du Seuil, 2015

Une telle perspective conduit à remettre en cause bien des réflexes qui guident actuellement la pensée de la démocratie participative au sein des collectivités territoriales. Il faudrait se donner les moyens d'un dialogue non ponctuel avec les citoyens, et ne portant pas que sur les opérations d'aménagement urbain, comme le souligne un agent de la Ville : *« On fait beaucoup de concertation sur l'aménagement urbain, et dès qu'on parle d'autre chose (de vie sociale par exemple) on ne sait plus faire : les enjeux de la vie quotidienne ne sont pas mis en débat. Et comme on a l'habitude de ne faire que ça, les gens, du coup intègrent le fait que l'on ne peut parler que de ça en concertation : de rues, d'immeubles, du "dur" de la ville. »* À la concertation sur projets et au cadre rigide que celle-ci impose, il s'agirait de préférer des modes de fonctionnement institutionnels capables d'accueillir au quotidien aussi bien les alertes que les propositions des citoyens, sur tous les sujets concernant le bien commun, la gestion des services et des espaces, les conditions du vivre ensemble...

L'idée de *« démocratie continue »* repose aussi sur le postulat que la confiance ne peut se construire que progressivement, par des contacts réguliers entre les parties prenantes (le cas de Mazagran ayant bien démontré comment, à l'inverse, la défiance résultant d'un long déficit de dialogue est particulièrement difficile à surmonter). Entretenir ce dialogue démocratique au jour le jour supposerait de la part des collectivités territoriales de revenir à une proximité avec les citoyens, qui, dans le cas de l'agglomération lyonnaise, s'est perdue à mesure que celle-ci grossissait et que son organisation se complexifiait. D'où les propositions de certains acteurs qui plaident pour une *« déconcentration »* des pouvoirs du Grand Lyon ; pour des procédures de *« maîtrise d'ouvrage partagée »* ou de délégation de pouvoir aux arrondissements ; voire pour une réorganisation administrative qui ferait de Lyon *« une commune à taille normale »*.

Avec la proximité doivent aller des procédures d'accueil, d'écoute et d'échanges réguliers, permettant aux élus et aux services des collectivités de repérer et de faire fructifier les ressources citoyennes qui se déploient sur les territoires. *« Plus on est en lien avec une multitude de partenaires associatifs, institutionnels... et en contact régulier, mieux ça fonctionne »,* rappelle un fonctionnaire de la Ville. *« Beaucoup d'habitants reprochent aux élus de ne pas venir discuter sur le terrain et voir comment ça se passe. Cette distance nuit à la circulation des informations. Or dans les services techniques, on a de moins en moins de temps, et on n'est pas assez organisés pour ça »,* déplore un autre.

Cette multiplication des temps et des lieux d'échange entre citoyens, élus et services techniques devrait se faire sur le mode formel, pensent certains, ou selon des modalités plus informelles : *« On s'est éloigné du terrain, des habitants. Il y a quelques mois, on était en rez-de-chaussée d'immeuble, avec un gros logo "Ville de Lyon". Les habitants poussaient la porte : "Il y a des rats dans mon immeuble !" Maintenant, mon bureau est au 3<sup>e</sup> étage, on ne peut pas venir m'interpeller. On a perdu ce contact avec la population. »* Même son de cloche du côté du monde associatif, où l'on se plaint du manque de lieux de dialogue avec les élus et techniciens : *« Il manque des structures de travail collectif au niveau de l'arrondissement. Les commissions extra-municipales par exemple (avec des élus, le Conseil de quartier, des associations), qui permettaient de donner un avis sur tout ce qui vient de la mairie centrale, ne fonctionnent plus. Il n'y a pas de structure de travail où on pourrait se retrouver entre associations, pour discuter régulièrement. Du coup, quand on ouvre un espace, toutes sortes de problèmes se déversent dedans. »*

D'une manière générale, il faudrait, estiment les tenants de cette autre conception de la démocratie participative, s'appuyer davantage sur le tissu associatif local dans toute sa diversité et reconnaître son rôle d'interpellation et de contribution. *« Le tissu associatif est très utile, mais on ne le soutient pas assez »,* remarque ainsi un agent de la Ville. *« Au contraire, il souffre en ce moment de baisses de financement. Les parents d'élèves par exemple, ils ne sont pas dans nos réunions publiques. Toutes les dames voilées que les élus aimeraient voir, elles sont là, dans ces associations. On reconnaît telle association, qui fait un bon job d'accompagnement à la scolarité, mais pas dans son rôle de mobilisation. »* Mieux reconnaître également l'action informelle des *« habitants-relais »* : des personnes ressources qui pour un temps, s'investissent individuellement ou collectivement sur des causes qui les concernent, initient des dynamiques qui, pour imparfaites qu'elles puissent sembler au départ, pourraient être cultivées avec profit, mises en réseau, évaluées et soutenues dans des logiques de formation-action.

Tous ces objectifs, comme plusieurs de nos enquêtés l'ont souligné, ne seront atteints que si l'on parvient à diffuser la culture de la *« contribution citoyenne »* au sein des collectivités territoriales.

Une condition qui semble difficilement atteignable à court terme dans le cas lyonnais : même si une volonté politique était fortement affirmée en ce sens, les cultures institutionnelles ne se modifient pas facilement et rapidement, comme le rappelle un agent du Grand Lyon : *« Malgré l'expérience de Mazagran, on imagine encore des dispositifs descendants. Nos collègues sont peu enclins à faire de la concertation. La Direction de la Prospective et du Dialogue Public, qui porte cette culture au sein du Grand Lyon, le fait avec 2 ou 3 personnes seulement, alors que la Direction de la Communication, par exemple, compte 25 personnes... »* « Il faudrait avoir un réseau sur le territoire, en contact régulier avec la population, les associations, pour sentir les enjeux du quartier », insiste un autre. *« Des équipes comme les nôtres le font : elles mobilisent des savoirs sensibles, et non techniques. Mais on n'est pas assez nombreux. Et il faudrait qu'on soit plus reconnu par les autres directions. Cela permettrait de limiter certaines tensions sur le terrain. Non pas d'éviter les conflits, mais de mieux connaître les territoires, pour agir de manière plus pertinente. C'est l'un des enseignements de cette concertation. »*

Le recours aux outils numériques pourrait contribuer au changement culturel nécessaire, estiment certains acteurs – sous réserve cependant que leur usage soit pensé de manière ascendante : *« Il faut faire des usages numériques un outil de démocratie. Mettre en place, par exemple, des référendums de consultation en ligne des citoyens, ces derniers pouvant être accompagnés par les associations. Les citoyens pourraient aussi proposer des idées, des projets, plutôt que d'être dans la consultation ou d'avoir à protester : cela éviterait d'arriver à ces points de rapports de force que l'on a connus à Mazagran. »*

En attendant une éventuelle inflexion politique de la part des responsables de la nouvelle Métropole de Lyon, en faveur d'une conception et de pratiques de la démocratie participative intégrant de telles propositions, on peut se demander si la voie de l'expérimentation ne demeure pas la meilleure manière de faire avancer cette cause, au sein d'une institution aussi complexe. Le processus initié sur Mazagran comportait pour la Mission participation citoyenne une dimension expérimentale forte, mais non posée comme telle. Son analyse *a posteriori* rappelle utilement que de telles démarches, pour être fructueuses, nécessitent de bien réfléchir en amont à la manière de les concevoir, de les protéger et de les évaluer en continu.

L'objectif de ce travail était d'en tirer les leçons : que soient ici remerciés toutes celles et ceux qui, en acceptant de revenir sur les difficultés traversées au cours de l'expérience, ont contribué à faire avancer la réflexion sur les nouveaux rapports citoyens/institutions auxquels l'évolution de nos sociétés contemporaines semble nous obliger.

# ANNEXE

# Projet Mazagran

## ► OBJECTIFS :

- Gommer l'idée de diagonale : abandon de l'idée de traversée routière jamais officiellement posée.
- Présenter les orientations du Grand Lyon (et les invariants : un premier temps sur l'espace Mazagran, réflexion à plus long terme sur « chapelet d'espaces publics » et projet de territoire) et partager les enjeux (qualité de ville, urbanité, besoin d'espaces, jardins partagés...).
- Recréer de la confiance, partager le diagnostic du territoire connaissances (géographiques, techniques en particulier déplacements ...).
- Enrichir le programme de la consultation de maîtrise d'œuvre.

## ► PUBLIC :

- Les relais locaux du 7<sup>e</sup> arrondissement : Conseil de quartier Guillotière, nombreuses associations, acteurs locaux
- De nombreux porteurs de projets
- Les riverains et habitants proches

---

### 15/02/2011 Ouverture de la concertation préalable

### 09/05/2011 Réunion publique de présentation du projet et de lancement de la concertation

Élus : G. Buna, J.-P. Flaconnèche, L. Levêque, G. Claisse

300 personnes

Inscriptions aux ateliers de travail ayant pour objectif d'enrichir le cahier des charges pour la conception du projet.

Choix d'un prestataire pour accompagner la démarche : Kaleido'scop

### 24/05/2011 Premier atelier de concertation - Collège Clemenceau

Élus : G. Claisse, J.-P. Flaconnèche, J.-M. Ducard

70 participants

Présentation du périmètre, du projet, de la démarche et remise en cause de la démarche de concertation par bon nombre de participants.

### 14/06/2011 2<sup>e</sup> atelier de concertation - Collège Clemenceau

Élus : G. Claisse, J.-P. Flaconnèche, J.-M. Ducard, L. Levêque

60 participants

### 05/07/2011 3<sup>e</sup> atelier de concertation - Collège Clemenceau

60 personnes

### 22/09/2011 Réunion de préfiguration du Comité de Suivi Participatif, en amont de la réunion publique d'octobre

G. Claisse, J.-P. Flaconnèche, J.-M. Ducard

### 03/10/2011 Réunion publique de restitution de la première phase de concertation / Bilan

Élus : G. Buna, J.-P. Flaconnèche, G. Claisse

150 personnes

Présentation programme et choix élus. Apaisement.

### 3 ateliers en marchant dans le cadre du projet Guillotière Sud (chapelet d'espaces) : sans élu

26/10/2011 avec jeunes, CSP et CQ

26/11/2011 avec familles

06/12/2011 avec étudiants

- 24/05/2012** **Première réunion du CSP** , en amont de la nouvelle phase de concertation.  
G. Claisse, J.-P. Flaconnèche, J.-M. Ducard
- 18/06/2012** **1<sup>er</sup> atelier avec l'équipe de moe**  
J.-M. Ducard, G. Claisse
- 03/07/2012** **2<sup>e</sup> atelier avec l'équipe de moe**  
J.-M. Ducard, G. Claisse  
Présentation de leur diagnostic.
- 05/09/2012** **Réunion d'information sur place avec le CSP** pour présenter la « rue du projet ».  
J.-M. Ducard, G. Claisse
- 19/09/2012** **Préfiguration rue du projet sur place, installation du mobilier**  
(sans élu, juste J.-M. Ducard de passage)  
Boycott partiel car expulsion de squatteurs le matin même.  
Cependant passage de gens généralement peu présents : jeunes, familles, riverains...
- 04/10/2012** **Forum ouvert sur place** : 4 lieux de discussion, présence d'E. Louisgrand...  
Élus : J.-M. Ducard, G. Claisse  
Présentation de l'AVP  
Discussions sur déplacement de l'îlot d'Amaranthes : les pour et les contre, avec participation de « passants » non mobilisés dans la démarche avant.
- 20/12/2012** **2<sup>e</sup> réunion du CSP** avec présentation de plans plus précis.  
Le déplacement de l'IA a été évoqué. Pas vraiment de réactions.  
J.-M. Ducard, G. Claisse
- 14/03/2013** **3<sup>e</sup> réunion du CSP** en préfiguration des nouveaux ateliers  
Interrogations sur la démolition du 52. Questionnement sur déplacement jardins partagés.  
G. Claisse, J.-M. Ducard
- 20/03/2013** **1<sup>er</sup> atelier sur l'avant projet**  
Présentation de 3 scénarios contrastés sur l'Îlot d'Amaranthes. Remise en cause.  
G. Claisse, L. Leveque, J.-M. Ducard
- 10/04/2013** **4<sup>e</sup> réunion du CSP**  
Toujours mêmes remises en cause : déplacer l'IA, jeux d'enfants...  
Dissensus dans l'assistance.
- 23/04/2013** **2<sup>e</sup> atelier sur l'AVP**  
G. Claisse, J.-M. Ducard  
Travail sur les usages des différents espaces. Intervention de squatters du 52.  
Dissensus sur la localisation des jeux pour enfants qui entraîne modification fondamentale de l'IA.
- 26/06/2013** **3<sup>e</sup> atelier sur l'AVP**  
G. Claisse, J.-M. Ducard  
Présentation d'un scénario « alternatif », échanges avec la salle.  
Pas de décision des élus ce jour (G. Buna, J.-M. Ducard, G. Claisse), sera rendue dans le courant de l'été.
- 26/07/2013** **Mail adressé aux membres du CSP** pour informer du choix fait par les élus de retenir le scénario alternatif. RV donné à la rentrée.

**17/10/13**

**5<sup>e</sup> réunion du CSP** pour présenter le projet, le calendrier.

G. Claisse, G. Buna, J.-M. Ducard

Satisfaction de la majorité des participants, remise en cause (confirmée plus tard) par le nouveau vice président de Brind'Guill (qui anime le collectif Les guillotins).

En sus, nombreuses réunions « techniques » avec les associations, en particulier Brind'Guill et les Compostiers. Une difficulté : le changement récurrent d'interlocuteurs de ces deux associations.

Depuis le démarrage du chantier, informations via la boîte mail aux personnes ayant laissé leurs coordonnées (un peu plus de 200 personnes) et aux relais : mails d'info, deux numéros de la lettre du projet.

Une réunion de chantier sur place avec les entreprises et les concepteurs le 18 juin au soir (présence de L. Graber et quelques élus du 7<sup>e</sup>).

Tension autour du temps pris pour la démolition des bâtiments, en particulier le 52.

Tension autour de la démolition d'un barbecue en dur.

---

WWW.  
MILLENAIRE3.  
COM

RETROUVEZ  
TOUTES LES ÉTUDES SUR

MÉTROPOLE DE LYON  
DIRECTION DE LA PROSPECTIVE  
ET DU DIALOGUE PUBLIC  
20 RUE DU LAC - 69399 LYON CÉDEX 03