



LA CITOYENNETÉ : L'ENGAGEMENT DANS LA CITÉ

chronologie élaborée par Cédric Polère et Emmanuelle Lambrey

*Dans la théorie classique de la démocratie, la citoyenneté suppose l'implication des membres de la « Cité » dans la gestion des affaires publiques. En réalité, le citoyen n'exerce pas ce pouvoir de gouverner : il revient aux élus à cet effet. **La démocratie représentative est en crise** : la légitimité des élus n'apparaît plus comme évidente. Tout d'abord, parce que la société qu'ils représentent est de plus en plus complexe et qu'il devient, en conséquence, **difficile de définir « l'intérêt général »** et de prendre les décisions susceptibles de fédérer cette société. Ensuite, parce que **la participation aux élections diminue** et que la part de la société qui choisit de s'abstenir (et de ne pas s'inscrire sur les listes électorales) n'est, de fait, pas représentée - soit, aux deuxième tour des présidentielles de 2002, près de 15.7 millions de Français. Enfin, avec **l'extension des territoires de la citoyenneté**, les niveaux de responsabilité politique sont redistribués et hiérarchisés au point que le pouvoir de certains élus s'en trouve affaibli ; entre décentralisation d'une part, et européanisation et mondialisation d'autre part, l'État français pèse moins aujourd'hui qu'il y a 25 ans sur la gestion de la communauté nationale. Dans ce contexte de crise de la citoyenneté politique, **la participation citoyenne est pressentie comme un moyen de renouveler la démocratie représentative** : les élus exercent le pouvoir de gouverner mais en « dialoguant » avec la société qu'ils représentent, afin de mieux intégrer dans le projet de la communauté, ses attentes en matière d'emploi, de logement, de qualité de l'environnement, etc. La présente chronologie donne les jalons marquant la construction de cette démocratie dite « participative ».*

Les mesures et les actions gouvernementales favorables à la participation des citoyens aux affaires publiques :

Le gouvernement impulse, bien entendu, à l'échelle nationale le développement d'une démocratie plus décentralisée et plus participative. Cette ouverture passe avant tout par des textes légiférant et planifiant explicitement l'information et la consultation des citoyens à différents niveaux du territoire national (la France entière, les villes), mais elle se concrétise aussi par l'organisation d'échanges directs avec le public (assises, réunions...), ou relayés (depuis peu) par les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

années 1960-1970 : Elaboration de la notion de « participation »

Dans un premier temps, elle est surtout utilisée dans le monde de l'entreprise, dans le cadre de démarches d'implication des salariés. A partir des années 1970, les classes moyennes des grands ensembles se mobilisent pour revendiquer une meilleure implantation des services publics dans leurs quartiers, ainsi que des équipements pour les enfants. Les habitants s'organisent en associations pour mieux servir leurs intérêts - ces populations ont, depuis, très largement quitté ces quartiers. La notion de participation s'élargit alors à la question du logement et de l'équipement de la ville – l'Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), une procédure créée en 1977 (et institutionnalisée en 1991 par la loi d'orientation pour la ville), peut être l'occasion de consulter le public. L'idéologie participative se retrouve aussi par ailleurs dans le champ socioculturel avec les Maisons de la Culture.

1977 : Elections municipales et progression du nombre de villes gérées par des listes d'union de la gauche

Le thème de la participation des habitants y connaît son apogée. De nombreuses expériences participatives sont lancées, mais durent difficilement malgré leur intérêt ; la lassitude des élus et la relative indifférence des citoyens sont en cause. Par ailleurs, si l'écoute des élus est réelle concernant des questions de voirie ou de sécurité routière, elle est faible sinon nulle concernant les grands projets urbains.

1978 (17 juillet) : Vote de la loi dite de « liberté d'accès aux documents administratifs »

Elle permet à tout un chacun d'obtenir les documents (contrats, pièces comptables, rapports, circulaires...) émanant de l'État, de ses administrations, des collectivités locales et des établissements chargés de la gestion d'un service public. Cette loi, peu connue des Français, reste peu utilisée.

1982 (31 décembre) : Planification des Comités d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement (CICA) par la loi de décentralisation PLM, concernant les villes de Paris, Lyon et Marseille

La loi PLM organise la répartition des compétences entre mairies centrales et mairies d'arrondissements, dans l'objectif de rapprocher les municipalités des habitants. Outil de consultation, un CICA réunit des représentants des associations locales (et des membres de fédérations nationales) exerçant leur activité dans l'arrondissement concerné. Il participe aux débats du Conseil d'arrondissement correspondant, à qui il adresse ses questions et ses suggestions. Il permet donc de faire participer les associations à la vie municipale.

1988 : Mise en place de la Politique de la ville

La Politique de la ville affiche explicitement l'objectif de la participation des habitants. Son personnage central est le Chef de projet, qui s'appuie sur des « personnes-relais ». Dans le cadre de cette politique, le citoyen doit non seulement être consulté, mais être un acteur impliqué dans la vie locale. *« La participation, ainsi pensée, semble également servir à combler le déficit de lien social : à défaut de travail, il faut donc participer ! »* (Bouchery F., 1999. *La participation des habitants : le cas de l'agglomération lyonnaise*)

Le Fonds d'Initiative Habitants (FIH), créé en 1982 par une association d'habitants de la ville de Hem (département du Nord, région lilloise), sera généralisé et intégré à la Politique de la ville à partir de 1991 (loi d'orientation pour la ville - LOV) ; il permet à des habitants, des groupes d'habitants ou des associations d'obtenir une subvention pour réaliser un projet qui doit avoir un impact positif sur le quartier et la vie collective.

1989 (mai) : Lancement des Contrats de ville

Ils forment à partir des années 1994-1998 la nouvelle procédure fédératrice de la conception du développement social urbain, et constitueront par la suite (années 2000-2006), l'outil unique de la Politique de la ville. Conçus pour mettre en œuvre des actions concertées pour améliorer la vie quotidienne dans les quartiers en difficulté (chômage, violence, logement...), ils prévoient précisément la consultation des habitants.

1992 (6 février) : Vote de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République

Son titre II traite précisément de la « démocratie locale ». En complétant le code des communes et la loi de 1978 (dite de « libertés d'accès aux documents administratifs »), la loi permet une plus grande accessibilité aux documents administratifs pour les citoyens. Elle tente aussi d'étendre les instances de consultation déjà opérationnelles dans la Politique de la ville (comités consultatifs locaux). Elle institue par ailleurs un « référendum communal », une procédure de consultation directe des électeurs d'une commune. Pour éviter l'inconstitutionnalité (car la démocratie locale est représentative et non directe), et réduire les possibilités de manipulation de la part des élus, cette procédure est très encadrée, au point que l'on notera que les référendums locaux seront moins nombreux après le vote de la loi.

1995 (2 février) : Vote de la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier »

Elle généralise le débat public en amont des grands projets d'aménagement et encadre ce débat. De novembre 1997 à mars 1998, quatre débats ont effectivement lieu, autour de la restructuration du port du Havre, de la construction de l'autoroute A32, de la branche sud du T.G.V. Rhin-Rhône et d'une ligne EDF. Son décret d'application (10 mai 1996) stipule : *« Le débat public est mené sur la base d'un dossier fourni par le maître d'ouvrage, comportant notamment une description générale des objectifs et des principales caractéristiques du projet, l'appréciation des enjeux économiques et sociaux, l'identification des principaux impacts sur l'environnement et l'estimation du coût économique et social du projet. »* Le débat public, ouvert à tous, commence à compter de la production de ce dossier. Chacun peut demander et recevoir toutes les informations nécessaires, formuler des questions et s'exprimer. À son issue, le président de la commission particulière rédige un compte rendu qu'il remet

au président de la commission nationale chargé de dresser un bilan du débat. Ces deux documents sont publiés. La concertation permet d'aller à l'encontre de procédures où des élus légitiment leur action au nom de l'intérêt général, sans expliciter clairement les motivations de leurs choix. La concertation doit permettre de construire l'intérêt collectif par une confrontation de tous les points de vue.

1997 : Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information

Des rapports mettent en avant l'intérêt des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), et notamment d'Internet, pour favoriser la participation des habitants et régénérer la démocratie.

1999 (25 juin) : Vote de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite « loi Voynet »

Elle vise à organiser le territoire à partir de deux échelons : le « pays » en milieu rural et l'agglomération en milieu urbain. Elle prévoit notamment la création de Conseils de développement dans les agglomérations de plus de 50.000 habitants, pour favoriser la concertation du public sur les questions concernant les projets de l'agglomération.

2000 (18 mars) : « Assises de la citoyenneté et de la lutte contre les discriminations », organisées par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

Ces Assises de la citoyenneté sont tenues à Paris (Centre International de la Grande Arche de la Défense) en présence d'un millier de jeunes issus des Comités Départementaux de la Jeunesse et des Commissions Départementales d'Accès à la Citoyenneté (CODAC), préalablement sélectionnés pour venir exprimer leurs attentes et débattre de la discrimination, du racisme, de l'exclusion, de la promotion de la citoyenneté des jeunes et de leur insertion professionnelle.

2002 (27 février) : Vote de la loi relative à la démocratie de proximité, dite « loi Vaillant »

Ses objectifs sont d'associer plus largement les citoyens aux décisions locales, de renforcer les droits des élus locaux, de faciliter l'accès aux mandats locaux, d'assurer la transparence des processus d'élaboration des projets d'aménagement. Elle oblige notamment toute ville de plus de 80.000 habitants à être dotée de Conseils de quartier à l'automne 2002. Outil de consultation de la population administrée, le Conseil de quartier est composé d'habitants et de personnes exerçant une activité dans le quartier (membres d'association, commerçants, entrepreneurs, représentants d'institution locale...).

Selon l'article L.2143-1 : « *Les conseils de quartier peuvent être consultés par le maire et peuvent lui faire des propositions sur toute question concernant le quartier ou la ville. Le maire peut les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions intéressant le quartier, en particulier celles menées au titre de la politique de la ville.* » Cependant, l'Association des Maires de France (AMF) a fait valoir, dès le printemps 2001, que les Conseils de quartier risquaient de remettre en cause la légitimité des élus, « seuls qualifiés pour apprécier l'intérêt général ».

2003 (17 novembre) – 2004 (17 janvier) : Débat national sur l'avenir de l'école, animé par une Commission placée auprès du Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation Nationale et de la Recherche

Face à la nécessité d'un renouvellement du système éducatif français, l'État (le Président de la République et son Premier Ministre) décide de consulter la Nation, afin de dresser avec elle un bilan de l'école et de définir conjointement les grandes lignes de son évolution. Le débat national est établi par le biais de réunions publiques tenues dans les établissements scolaires et destinées à tout citoyen, et plus particulièrement aux parents d'élèves et au personnel de l'éducation nationale ; un site Internet officiel est ouvert par ailleurs, qui recueille les « doléances » et les propositions de tout un chacun. Le débat clos, les synthèses des échanges en réunions et des contributions directes sur le Net seront rendues publiques *via* le site Internet. Le rapport sur les orientations à suivre (préalable au projet de loi et aux mesures concrètes) sera fondé sur la synthèse finale du débat national (le « Miroir du Débat », remis au ministre de l'Éducation Nationale le 6 avril 2004).

L'organisation de la participation citoyenne à l'échelle des municipalités membres de la Communauté urbaine du Grand Lyon :

Les municipalités appliquent les directives nationales les concernant et sont aussi à l'origine d'initiatives leur permettant de renouveler l'action publique de manière adaptée aux caractéristiques de leur propre territoire. Les quartiers dits « en difficulté » sont les premiers visés par cette intention des pouvoirs publics de dialoguer avec la population administrée et d'orienter leurs projets à l'appui de « citoyens agissants ».

1986 : Mise en place des « Visites de quartier » à Vaulx-en-Velin

Chaque samedi matin, le Maire et des élus se rendent dans un quartier pour discuter avec les habitants, aux pieds des immeubles. D'autres communes adopteront ce principe.

1986 : Création du Groupe de Travail Interquartier (GTI) de Lyon-Duchère

Le GTI rassemble des habitants voulant donner leur avis sur la réhabilitation de leurs logements et fonctionne grâce à un noyau d'animateurs.

1989 : Formation des cinq premiers Conseils de quartier à Vénissieux

Le « Groupe du Mardi » est créé en 1990 ; autonome, il rassemble les familles de trois quartiers des Minguettes (Division Leclerc, Rotonde et Darnaise) pour débattre et agir.

1990 : Organisation par la municipalité de Vénissieux d'un référendum local sur le « Métro aux Minguettes »

La population se prononce majoritairement en sa faveur, mais la ligne de métro ne sera pas prolongée - le Plan des Déplacements Urbains (PDU) de 1998 décidera d'une liaison par le tramway. Parallèlement, un projet d'aménagement du quartier Démocratie, qui compte dix tours murées depuis 1985, fait l'objet d'un concours international en 1989. Le projet retenu donne lieu à un processus de concertation avec les habitants, pour servir de base à une version définitive. Mais le projet est abandonné en 1993 au profit d'un autre (démolition), et les décisions sont prises sans concertation avec les habitants. Ces exemples témoignent du décalage fréquent entre les discours sur la concertation avec les habitants et les procédures effectives de prise de décision.

1991 : Constitution d'un réseau d'habitants-relais dans le quartier Praïnet (quartier DSU) à Décines

A l'initiative de l'équipe Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS) et de la Confédération Syndicale des Familles, les habitants sont formés et participent à des réunions de concertation.

1992 : Création du Fonds d'Initiative Locale (FIL) de Bron-Parilly

Dérivés du Fonds d'Initiative Habitants (FIH), créé en 1982 à Hem dans le département du Nord et intégré à la Politique de la ville au niveau national en 1991, les FIL fonctionnent peu en région Rhône-Alpes : davantage placés en situation de demandeurs, les habitants ne représentent pas une véritable force de proposition quant au développement de leur quartier, de leur ville. En région Nord-Pas-de-Calais, au contraire, leur avis pèse dans les décisions.

1995 : Généralisation des instances participatives de quartier

La mise en place d'un Conseil de quartier dans un des trois arrondissements de Lyon conquis par la gauche (le 8^e), inaugure une nouvelle gestion de l'espace de vie quotidien des Lyonnais. Cette instance est aussi créée dans une optique d'assise électorale et de concurrence au réseau associatif du Comité d'Intérêt Local (CIL), considéré comme traditionnellement proche du centre-droit. Ces structures s'affrontent sur le registre de leur légitimité et de leur représentativité de la population. Dans la mesure où, dans les villes PLM (Paris-Lyon-Marseille), l'élection municipale est faite au niveau des arrondissements, les élus cherchent à utiliser les structures participatives pour asseoir leur pouvoir (Franck Chignier-Riboulon, *Géocarrefour*, vol.76, n°3, 2001, pp.191-197).

1995 : Mise en place des Conseils de quartier à Rillieux-la-Pape

Soit 14 Conseils. Dans le cadre de sa réflexion sur l'Agenda 21, la commune élabore en 1997-98 une Charte de l'environnement et décide de se doter d'observateurs de quartiers.

1996 : Mise en place des Conseils de quartier à Villeurbanne

Soit 6 Conseils puis 8. Une Charte communale est élaborée en 1997, précisant les motifs, les compétences et la composition des Conseils. Dès 1998-1999, des commissions inter-quartiers sont formées, rassemblant chacune des membres de tous les Conseils de quartier sur des problématiques dont l'échelle dépasse le territoire du seul quartier : les pistes cyclables, les portes de la ville, le chemin de fer de l'est lyonnais, etc. – elles se réunissent à un rythme différent, selon le caractère plus ou moins porteur de leur problématique (la commission du chemin de fer lyonnais, par exemple, se réunit tous les mois et demi environ). Le succès des commissions inter-quartiers motivera très rapidement la mise en place par la municipalité d'« Ateliers de la démocratie locale ». Ouverts au public, ces ateliers assurent trois temps importants de la participation citoyenne à Villeurbanne : l'information sur certains sujets liés aux projets de la commune (l'aménagement du parc de la Feyssine, la révision du Plan d'Occupation des Sols, etc.), ainsi que diverses formations ayant trait au milieu urbain (l'urbanisme, les espaces publics, l'histoire de Villeurbanne, le fonctionnement des collectivités locales, etc.) ; les rencontres annuelles où les Conseils de quartier établissent le bilan de leurs activités ; la coordination des travaux menés par les différentes commissions inter-quartiers. Villeurbanne est une des communes du Rhône les plus avancées en termes de participation des citoyens.

1996 : Mise en place du Conseil Municipal des Jeunes (CMJ) de Lyon

Etabli en partenariat avec le Rectorat, le CMJ a un double objectif : d'une part, initier les jeunes à l'engagement citoyen dans la ville, et d'autre part, leur donner la parole en tant que représentants des intérêts et des aspirations de la jeunesse lyonnaise. Le CMJ de Lyon est le plus grand de France ; il est composé de 73 jeunes conseillers (élèves de 4^e, 3^e et 2nde, âgés de moins de 18 ans), élus pour deux ans et répartis selon 4 commissions : jeunesse et sport ; santé et handicap ; culture et patrimoine ; actions humanitaires, aide au développement et solidarités. Chaque commission se réunit deux fois par mois, son travail consistant à faire des propositions et concevoir des projets destinés à améliorer la vie des jeunes dans la ville (campagne de sensibilisation des jeunes sur les conduites à risques, Rencontres de la jeunesse, guide des espaces verts de Lyon, etc.). Le CMJ publie un journal distribué dans les établissements scolaires de Lyon.

1996 : Mise en place d'un Conseil Municipal des Enfants (CME) à Rillieux-la-Pape

Le CME sert trois objectifs : faire émerger les attentes, les projets des enfants ; les sensibiliser au fonctionnement de leur « Cité » ; faire passer auprès des Rilliards de leur âge les informations les concernant. Le CME est élu pour un an (le temps de l'année scolaire) ; les candidats sont des enfants résidant dans la commune et inscrits en classe de 6^e dans l'un des trois collèges de la commune. Les jeunes élus disposent d'un budget de 1500 euros, partagé entre les différentes commissions du CME (variables d'une année à l'autre), pour réaliser le programme annoncé, dont la mise en œuvre d'un projet devant avoir un impact sur les enfants de la ville - en 2003, par exemple, la commission « Prévention » lance une campagne d'information sur le tabac et les drogues. Les enseignants assurent le relais du CME au sein de chaque collège, en cadrant par exemple la restitution en classe du travail des jeunes élus.

1997 : Création d'Objectif Citoyen à Vaulx-en-Velin

Cette initiative privée proposant des actions d'information et de sensibilisation à la citoyenneté est, depuis, rattachée au Comité communal de prévention de la délinquance et conduite par le service Jeunesse de la municipalité. Au cours de réunions publiques, des professionnels (juges, avocats, policiers, etc.) informent les habitants, notamment les jeunes et les personnes en difficulté, sur les lois, les droits et les devoirs des citoyens (droits des femmes, de la famille, des immigrés, droit au logement, etc.), et le fonctionnement des institutions.

2000 (mars) – 2001 (juillet) : Action participative menée dans le cadre du Programme Régional d'Accès à la Prévention et aux Soins (PRAPS) Rhône-Alpes 2000-2003

Menée par le Collège Rhône-Alpes d'Éducation à la Santé (CRAES), cette action a pour objectif d'améliorer l'accès à la protection sociale et à la prévention pour les personnes en situation précaire. Des groupes de réflexion se réunissent à Bron, Pont-de-Chéruy, Sallanches.

2001 (mars) : Mise en place de nouvelles procédures locales de concertation du public

La plupart des communes qui ne l'avaient pas encore fait se dotent de procédures de concertation et d'espaces de discussion avec la population : les Conseils de quartier de la Ville de Lyon (mise en place finale prévue pour début 2003) ; les réunions ou les « visites de quartier » à Cailloux-sur-Fontaine, Albigny-sur-Saône, Champagne-au-Mont d'Or, Dardilly, Meyzieux ; les « rencontres des marchés » à Sainte-Foy-lès-Lyon, à Décines ; le Conseil consultatif local à Givors, etc.

2001 (décembre) : Publication de *Lyon Citoyen*

La nouvelle revue municipale remplaçant *Lyon Cité* est fortement critiquée lors de son lancement, car la démarche participative annoncée est truquée : les Lyonnais interviewés sont les rédacteurs de la revue et des proches. *Lyon Citoyen* sort la première semaine de chaque mois, et est distribué dans les boîtes aux lettres en 260.000 exemplaires, ainsi que dans 200 lieux publics. Il en existe une version en braille, ainsi qu'une version audio.

2003 (janvier) : Mise en place des Conseils de quartier de Lyon

Ils font suite à la « loi Vaillant » (27 février 2002). A titre d'exemple, le 1^{er} arrondissement compte trois Conseils de quartier, tenus chacun par une co-présidence associant un élu local et un habitant ; le Conseil de quartier Haut et Cœur des Pentes, pour sa part, comporte plusieurs commissions (« petite enfance », « lien social », « stationnement et déplacements »...). Les habitants qui participent aux Conseils de quartier sont souvent des membres d'associations, mais la plupart sont de « simples usagers de la ville ». La question se pose de l'articulation des Conseils de quartier avec les Comités d'Intérêts Locaux (CIL) qui recouvrent les mêmes secteurs, avec les Comités d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement (les CICA, réunissant des représentants d'associations) et avec les Conseils d'arrondissement (les CA, composés d'élus, conseillers d'arrondissement et conseillers municipaux). Lyon compte 34 Conseils de quartier.

2003 (mai et septembre) : Concertation en deux temps sur l'Opération de Renouvellement Urbain (ORU) de Saint-Priest

L'architecte-urbaniste chargé de cette ORU présentera plusieurs propositions pour le devenir du centre-ville de Saint-Priest qui tiennent compte de l'avis ainsi recueilli de la population.

L'organisation de la participation citoyenne à l'échelle du Grand Lyon :

Les gestionnaires de la ville à l'échelle de l'agglomération tentent d'autant plus l'expérience de la démocratie participative qu'ils représentent une population toujours plus nombreuse et diversifiée, et dont la volonté apparaît légitime de peser sur le fonctionnement (et l'aspect) d'un lieu de vie concentrant les difficultés. A ce titre, l'« urbanisme participatif » est devenu une pratique courante au cours des années 1990, notamment pour la redéfinition de quartiers en voie d'obsolescence (J.-P. Lacaze, La ville et l'urbanisme, 1995).

1960 : Création de l'Union des Comités d'Intérêts Locaux (UCIL)

L'UCIL est une fédération d'associations de loi 1901 créées par les habitants de l'agglomération lyonnaise, pour préserver et améliorer leur cadre de vie – ces « comités d'habitants » ou « comités de quartier », désignés sous le terme générique de Comités d'Intérêts Locaux (CIL), sont en fait anciens, les premiers ayant été créés vers la fin du XIX^e siècle. L'UCIL regroupe aujourd'hui 50 CIL répartis sur la Communauté urbaine de Lyon : chaque arrondissement de Lyon en compte un à plusieurs (le 1^{er} n'en a qu'un ; avec 6 CIL chacun, les 3^e et 8^e arrondissements sont ceux qui en ont le plus) ; le reste du territoire du Grand Lyon est découpé en 4 secteurs (Grand Lyon Sud, 5 CIL ; Grand Lyon Nord, 6 CIL ; Grand Lyon Est : 2 CIL ; Grand Lyon Ouest : 5 CIL). L'UCIL agit en trois temps : informer / former les habitants en matière d'urbanisme ; défendre le cadre de vie dans l'ensemble de l'agglomération lyonnaise (défense des espaces verts urbains et péri-urbains, défense du patrimoine bâti ancien, promotion d'une architecture de qualité, amélioration des déplacements urbains, lutte contre les nuisances sonores, etc.) ; défendre le droit à la concertation (création des Comités d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement – CICA de la loi PLM de 1982, adhésion au Conseil de développement du Grand Lyon, etc.). L'UCIL est devenu un interlocuteur des pouvoirs publics pour tous les problèmes globaux de l'agglomération.

1990 : Mise en place du Comité consultatif d'urbanisme (CCU)

Se réunissant deux ou trois fois par an, cette assemblée consultative formée d'élus, de techniciens, de professionnels de l'urbanisme et d'associations concernées, discute des projets d'agglomération entrant dans le cadre des compétences de la Communauté urbaine de Lyon. Le développement d'une démocratie plus décentralisée et plus participative tente aussi de s'affirmer, avec des succès mitigés, dans d'autres instances de concertation propres au Grand Lyon : Grand Lyon, l'esprit d'entreprise (ex-Schéma de Développement Économique – SDE), pour promouvoir et développer le territoire sur un mode de gouvernance économique; la Conférence d'Agglomération de l'Habitat (CAH), pour rechercher des solutions face à diverses problématiques, comme la production de logement social, les familles difficiles à loger, etc. ; la Commission consultative des services publics locaux, pour le suivi et l'amélioration du service public dans les domaines de l'eau, de l'assainissement, de la collecte et du traitement des déchets, des parcs de stationnements, etc. En remplacement des CCU (suspendus à partir de 2002), une nouvelle instance, la Commission consultative urbanisme et déplacements, pourrait devenir le lieu de présentation et de discussion des grands projets d'agglomération, et le lieu de réflexion ouvert aux associations sur les thématiques liées au développement urbain.

1995 - 2001 : Raymond Barre, Maire de Lyon et Président de la Communauté urbaine

Les mots d'ordre sont : ouverture, transparence, consultation de la population, des groupes sociaux et des associations. La volonté est affichée de dépasser les antagonismes inter-institutionnels et de modifier les cadres opératoires des politiques publiques.

1997 : Création de la Mission Prospective et Stratégie d'Agglomération - Millénaire 3

La Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération du Grand Lyon est une structure transversale aux services sectoriels de la Communauté urbaine, qui a pour mission d'impulser la réflexion à long terme sur le développement de l'agglomération. L'idée est que le Grand Lyon se dote d'un projet d'agglomération par le biais d'un exercice de stratégie territoriale de type nouveau, éloigné de la planification classique, avec la mise en place de nouveaux cadres de discussions et de négociations ne mettant plus systématiquement en présence les institutions bien établies mais faisant intervenir de nouveaux interlocuteurs, collectifs ou individuels. L'objectif est double : tirer partie des capacités d'innovation des forces vives de la cité, et assurer une adhésion aux politiques mises en œuvre. La mission a notamment en charge l'organisation d'un débat public visant à associer la société lyonnaise à la définition et à la mise en place du projet d'agglomération – par exemple par le biais des Journées Prospectives (séances ouvertes à toutes les composantes de la société civile), et des groupes de travail (depuis 2001 dans le cadre du Conseil de développement) réunissant acteurs institutionnels, responsables associatifs et membres de la société civile. La Mission Prospective développe également une activité éditoriale intense, avec en particulier les *Cahiers Millénaire3*, diffusés gratuitement, et l'ouverture d'un site Internet en septembre 1998.

1997 : Présentation des résultats d'une étude de la Cofremca commandée par la Communauté urbaine de Lyon, révélant les « appétits d'engagement » des Grands-Lyonnais

Elle fait le constat que les habitants ne soutiennent plus les cadres classiques de l'autorité et désirent participer de manière plus active à la vie locale, en s'appuyant sur l'engagement personnel en dehors des institutions établies. Plusieurs catégories de population sont identifiées comme particulièrement porteuses de changement : les femmes, les professions intermédiaires et les cadres, les 15-24 ans. Cette étude légitime le recours aux forces vives de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de développement novatrices.

1998 : Ouverture d'une procédure de concertation concernant l'avenir de la Presqu'île Sud (Lyon Confluence) par le Conseil de la Communauté urbaine

L'objectif est de permettre aux habitants d'être associés à l'élaboration du projet. Une phase de concertation engagée avec la population (réunions publiques, exposition) donne lieu en décembre 1998 à la synthèse des contributions, communiquée aux acteurs du projet (élus et urbanistes), afin de confronter le plus tôt possible le plan d'aménagement des concepteurs avec les interrogations et les remarques de la population - avis intégré ensuite aux réflexions des groupes de travail. En avril 1999, la Communauté urbaine et la Ville de Lyon se prononceront sur le parti d'aménagement et les grands équilibres financiers de l'opération, et décideront de s'associer au sein d'une Société Anonyme d'Économie Mixte Locale pour la réaliser (Source : SEM Lyon Confluence). Un centre d'information

permanent est, depuis, consacré au projet dans les locaux de la SEM et de nombreuses réunions ont été organisées (deuxième semestre 2002) pour la concertation préalable à la création de la ZAC.

2000 (janvier) : Adoption du Plan des Déplacements Urbains (PDU) de l'agglomération lyonnaise

L'élaboration du PDU en 1998 par le Syndicat des Transports Lyonnais (le SYTRAL, l'autorité organisatrice des transports collectifs urbains) s'est appuyée sur la concertation des associations concernées par les déplacements. Des études font néanmoins un premier bilan critique de la concertation, montrant que les propositions intéressantes sont loin d'être prises en compte (Larraux, 1998 ; Jouve et Purenne, 2000 ; Blancher et Bourgeois 2001). Une concertation avec les associations sera à nouveau établie avec la révision du PDU (lancement en mars 2003, arrêt du projet en mars 2004 et approbation pour janvier 2005).

2001 (21 avril) : Élection de Gérard Collomb, Maire de Lyon, à la présidence de la Communauté urbaine

Le développement de la démocratie participative est inscrit dans son plan de mandat. La Charte de la participation (produite en 2003) sera une étape décisive de ce processus démocratique privilégiant l'écoute, le dialogue, la transparence.

2001 (juin) : Mise en place du Conseil de développement, organisme consultatif permanent, placé auprès du Conseil de Communauté

Sa création, décidée en février 2001, fait suite à la « loi Voynet » (25 juin 1999) préconisant les Conseils de développement pour les agglomérations de plus de 50.000 habitants, mais est liée aussi à la démarche locale de Millénaire3. C'est un outil de dialogue permanent entre les élus de la Communauté urbaine et la société civile. Il est saisi des questions relatives à la mise en œuvre des projets. Il peut aussi être consulté sur toute question relative à l'agglomération, et notamment sur l'élaboration, le suivi et l'évaluation du projet d'agglomération. Il intervient sur saisine de l'exécutif et/ou du Conseil de Communauté et par auto-saisine décidée par son comité de pilotage. Outil de concertation, de débat et de veille stratégique sur les enjeux du développement de l'agglomération (avec le fonctionnement de cinq groupes de travail), il associe des représentants des milieux politiques, économiques, sociaux, universitaires, sportifs et des principaux groupes religieux, mais aussi des volontaires, membres d'associations ou citoyens.

2001 (octobre) : Lancement d'un débat public en amont de deux grands projets de contournement de Lyon

Successivement saisie par 20 parlementaires et par les ministres de l'Équipement et de l'Environnement, la commission nationale du débat public ouvre un débat sur les contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise et, plus largement, sur une approche d'ensemble des flux de transit, pour les différents modes de transport, dans l'axe Rhône-Saône. La commission particulière organise le débat, en garantit la qualité et la transparence, mais n'émet pas d'avis sur le projet. Ce débat public se déroule du 15 octobre 2001 au 15 février 2002. Son objectif est de révéler l'état de l'opinion dans toutes ses composantes sur un sujet controversé et d'éclairer les gouvernants dans leur décision.

2003 (février) : Mise en place de la Commission consultative des services publics locaux

Elle est imposée par la loi sur la démocratie de proximité (« loi Vaillant », 2002). Composée d'élus et de représentants d'associations, elle rend compte des activités et des services (en vue de les améliorer) liés aux domaines de compétences du Grand Lyon faisant l'objet d'une délégation de service public ou d'une régie avec autonomie financière (domaines de l'eau, de l'assainissement, de la collecte et du traitement des déchets, des parcs de stationnement, du chauffage urbain, d'une des deux usines d'incinération, etc.).

2003 (juin-septembre) : Première phase de concertation sur le Plan Local d'Urbanisme (PLU)

La concertation s'appuie sur la mise en place des points d'information PLU à l'hôtel de la Communauté et dans chacune des mairies des 55 communes membres et des 9 arrondissements de Lyon. Une deuxième phase de concertation suivra (septembre-décembre 2003), avec l'organisation de réunions publiques sur tout le territoire.

2003 (juillet) : Publication de la Charte de la participation du Grand Lyon

Coproduite par les élus, les membres du Conseil de développement du Grand Lyon, les services du Grand Lyon et l'Agence d'urbanisme, la Charte précise les orientations et les engagements de la Communauté urbaine en matière de concertation du public et de valorisation de la participation citoyenne aux actions communautaires. Elle marque une étape importante du développement d'une culture de la concertation parmi les élus communautaires et au sein même des institutions intermédiaires publiques et parapubliques.

2003 (décembre) : Présentation aux habitants de l'agglomération de l'avant-projet d'aménagement des berges du Rhône et ouverture d'un débat public

Le Grand Lyon affirme de nouveau la volonté politique de concevoir un grand projet d'aménagement urbain avec le souci de recueillir en amont les attentes du public lyonnais invité à s'exprimer à l'occasion d'une exposition (dans une péniche baptisée « Berges du Rhône 2006 », amarrée entre le pont Lafayette et le pont Wilson). Les propositions émises répondant à l'esprit du projet (et réalisables des points de vue technique, financier et juridique) seront intégrées au projet des concepteurs (présentation du projet définitif début 2004, démarrage du chantier fin 2004, ouverture au public fin 2006).

L'information des citoyens, étape fondamentale de la démocratie participative :

C'est un fait, la participation citoyenne peine à s'accomplir ; lié aux difficultés de mise en œuvre des procédures de concertation (ou à leur manque d'encadrement), au peu de prise en compte effective de la parole des habitants sur des sujets importants du développement urbain, ou encore à la réticence des pouvoirs publics face à ce contre-pouvoir accordé à la société civile, ce « déficit démocratique » est aussi imputable à l'indifférence des citoyens. Mais si, dans leur grande majorité, ces derniers sont « réduits à la position d'observateurs passifs » (Constant F., 1998), il existe aussi des « appétits d'engagement » auxquels fait écho l'organisation de l'information du public - une diffusion du savoir utile à la réflexion, à la prise de position, à l'action. Cette publicisation des connaissances qui intéressent le « citoyen agissant » se réalise par différents moyens : des lieux permanents de documentation, des réunions publiques pour des débats en direct, des sites Internet pour une information instantanée, etc.

1958 : Fondation de la Maison de l'Europe de Lyon

Avec pour objectif de favoriser les rencontres de personnes et les échanges dans le cadre de la construction européenne, la Maison de l'Europe organise des conférences et des séminaires, des cours dans les écoles primaires, les collèges et les lycées.

1990 : Création de la Chaire Lyonnaise des Droits de l'Homme

Créée à l'initiative de la Ville de Lyon, cette tribune associe les universitaires à la réflexion sur les droits de l'homme d'une part (avec pour objectif d'introduire la rigueur scientifique dans l'action pour la liberté et la dignité humaine), et d'autre part, à l'enseignement auprès des jeunes générations de la mémoire de ces droits (via des conférences publiques et des cours présentés par des personnalités telles que Robert Badinter).

1993 : Création d'À Propos à Dardilly

Créé par un groupe d'habitants de l'Ouest lyonnais, ce cercle de réflexion citoyen organise des conférences (un exposé tenu par un invité expert suivi d'un débat public), afin d'offrir un complément d'information sur les sujets d'actualité et les grands enjeux mondiaux.

1997 : Création des Cafés Sciences et Citoyens à Lyon

Inspirés des cafés philosophiques, les Cafés Sciences et Citoyens consistent à débattre sur des thèmes de société à tendance scientifique (OGM, dopage, « Liberté, égalité, fertilité », etc.). Ces réunions publiques organisées une fois par mois environ par l'association Mille et Une Sciences (en partenariat avec le CNRS et le Muséum d'Histoire Naturelle) permettent aux citoyens de s'informer en interrogeant des scientifiques pluridisciplinaires.

1998 : Lancement d'un service d'information « Europe Direct » par la Commission européenne

Il permet de mieux informer les citoyens sur les possibilités et les droits que leur offre la citoyenneté européenne. Le Parlement européen rejoindra la Commission européenne pour assurer ce service d'accès gratuit (par Internet ou par téléphone au 0800 67 891011, un numéro commun à tous les États membres de l'UE).

1998 : Création de Info Point Europe de Lyon et Rhône-Alpes

Avec pour objectif de « rapprocher l'Europe du citoyen », ce centre de documentation est l'unique relais officiel dans la région d'information du grand public sur l'Europe. L'association Europe Info a pour partenaires la Commission européenne, le Grand Lyon, la Ville de Lyon, la région Rhône-Alpes.

2000 : Création de l'association Lieux Communs

Rassemblant des habitants de différentes villes (Lyon, Brest, Grenoble, Lille, Rouen, Paris...), cette association travaille à la création d'une revue semestrielle contribuant au renouvellement de la réflexion sur la ville, les territoires et la société.

2000 (30 juin-1er juillet) : Naissance de l'Agence multimédia d'information citoyenne (Amic), à l'occasion du rassemblement citoyen à Millau

Utilisant notamment Internet, l'Amic met à disposition du public des documents (textes, photographies, vidéos) concernant les manifestations citoyennes du mouvement social (Attac, Fondation Copernic, Raisons d'agir...), et met ses reportages audio à la disposition des antennes régionales de radiodiffusion.

2002 (9-10 février) : « Conférence de citoyens » autour du thème « changement climatique et citoyenneté », organisée par la Commission Française du Développement Durable en collaboration avec la Cité des Sciences et de l'Industrie

Organisme indépendant, la Commission Française du Développement Durable innove en matière d'information citoyenne, avec ce débat public fondé sur un exercice de responsabilité : 16 personnes sélectionnées selon des critères représentatifs de la société française (sexe, âge, provenance géographique, activité professionnelle, etc.), sont préalablement réunies le temps de deux week-ends pour suivre une formation auprès des meilleurs spécialistes du changement climatique ; ainsi « avertis », ces citoyens déterminent ensuite eux-mêmes les questions qu'ils souhaitent approfondir et les profils d'intervenants qu'ils souhaitent inviter à la conférence tenue à La Villette ; ils rédigent au final un rapport (avec propositions d'actions) qu'ils présentent à la presse. Il ressort très vite de cet exercice, que le changement climatique est un processus encore très mal connu du public.

Sources :

- Bouchery F., 1999. *La participation des habitants : le cas de l'agglomération lyonnaise*, mémoire de DESS Aménagement et Urbanisme, Institut français d'urbanisme
- Constant F., 1998. *La Citoyenneté*, Editions Montchrestien, coll. Clefs Politique, Paris, 158 p.
- Chignier-Riboulon F., 2001. *Géocarrefour*, vol.76, n°3, pp.191-197
- Lacaze J.-P., 1995. *La ville et l'urbanisme*, Flammarion, Dominos, 127 p.
- Schnapper D., 2000. *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, Gallimard, coll. Folio actuel, Paris