



Millénaire 3

Le Centre Ressources Prospectives du Grand Lyon

« Pour être respecté, il faut être représentatif... L'important n'est pas d'écouter des personnes choisies, des individualités, mais d'entendre et de prendre en compte les corps intermédiaires, l'autoreprésentation que se donne la population. »

Interview de **Denis Eyraud**, Président de l'Union des Comités d'Intérêts Locaux du Grand Lyon - UCIL
Propos recueillis par Catherine Panassier le 15 mai 2007.

Vous êtes Président de l'UCIL, pouvez-vous nous présenter votre association ?

L'origine du mouvement des Comités d'intérêts locaux (CIL), qui réunissent des personnes soucieuses d'améliorer la qualité de leur cadre de vie, est très ancienne sur la ville de Lyon. Les premiers ont existé avant même la loi 1901, et certains comités actuels datent des années 30. Chacun des 50 CIL est pleinement responsable des actions qu'il entreprend pour favoriser la participation des habitants à la gestion de leur cadre de vie au niveau de son territoire, de son quartier, de sa petite ville ou d'un massif à l'exemple des Monts d'Or. L'UCIL a été créée en 1960 pour fédérer les différents Comités d'intérêts locaux afin de leur permettre d'appréhender les problèmes d'agglomération qui ne peuvent pas se régler au niveau local du quartier et les représenter dans les différentes instances de concertation, qu'elles soient municipales, départementales ou d'agglomération où l'avis des habitants est sollicité. Le domaine d'intervention de notre association porte sur tout ce qui touche à l'urbanisme et à l'environnement. Depuis la création de la Communauté Urbaine, l'UCIL a étendu son action à tout le territoire du Grand Lyon, se positionnant ainsi sur des échelles plus larges, plus adaptées aux différents enjeux d'aménagement urbain et de développement de l'agglomération lyonnaise et de sa région urbaine. L'UCIL est ainsi un interlocuteur des pouvoirs publics et s'investit pour contrôler l'aménagement urbain, pour la défense des espaces verts urbains et péri urbains, pour la sauvegarde des sites et du patrimoine, la lutte contre les nuisances et les pollutions,

l'amélioration de la circulation et de la sécurité, ainsi qu'en faveur de la promotion d'une architecture de qualité, des transports en commun, des équipements publics...

Qui sont les personnes qui s'investissent dans les CIL ? Pensez-vous qu'elles soient représentatives de l'ensemble de la population des territoires ?

Forte de sa cinquantaine de CIL qui regroupent plus de 10 000 ménages, l'UCIL est l'association la plus représentative des habitants sur les territoires de la ville de Lyon, du Grand Lyon, du Département du Rhône et, en Rhône-Alpes, seule la ville de Grenoble bénéficie d'une fédération équivalente.

Les personnes qui se mobilisent sont avant tout des gens qui s'intéressent à la vie de leur cité et qui veulent faire évoluer les choses. La force de l'UCIL est aussi de réunir des personnes particulièrement passionnées ou impliquées dans un domaine, que ce soit celui du patrimoine, de l'architecture, des déplacements ou celui de l'environnement. Nous n'avons qu'une seule salariée qui se charge de la coordination. L'ensemble des missions de l'UCIL est donc assuré par des bénévoles. À l'évidence, les plus disponibles sont les retraités, les plus actifs ont entre 40 et 60 ans et nous comptons trop peu de jeunes parmi nos membres. Ces derniers ont moins d'intérêt que leurs aînés pour ce type d'engagement associatif. Ils sont plus mobiles et s'investissent plus facilement dans des actions de courte durée. En ce qui concerne la parité hommes / femmes, elle s'est installée naturellement. L'intérêt pour « l'habiter » rejoint la question de la famille



et de son bien-être. Ainsi, il y a toujours eu des femmes dans les CIL. Au niveau politique, les CIL et l'UCIL réunissent des personnes de toutes opinions dans la stricte neutralité politique édictée par leurs statuts. Ainsi les rares critiques d'une soi-disant politisation de tel ou tel CIL dont les prises de position ne plaisent pas à certains, portent-elles tout autant sur une tendance supposée à droite qu'à gauche, ce que je considère comme plutôt rassurant. Notre vocation est de donner des avis sur ce que les municipalités ou le Grand Lyon souhaitent mettre en place, et il va de soi que les avis sont, soit en accord, soit en désaccord avec ce qui est proposé. Nos oppositions peuvent alors être interprétées par certains comme liées à des positionnements politiques. Or nos avis sont concrets et pratiques et visent toujours l'intérêt général et l'amélioration des conditions de vie des habitants.

Ainsi, les CIL sont ouverts à tous les habitants qui souhaitent s'investir dans leurs objectifs. Nous n'établissons pas de critères et ne cherchons pas particulièrement des parités absolues ou des répartitions équilibrées par tranche d'âge. La question des critères de représentativité est un faux débat. Le seul équilibre que je recherche est territorial. Je veille à ce que la diversité de nos territoires soit représentée dans les différentes instances auxquelles nous participons, à l'exemple de notre présence au sein du Conseil de Développement du Grand Lyon où, sur les cinq sièges qui nous ont été octroyés, outre le Président de l'UCIL, deux personnes représentent les CIL de Lyon et deux autres ceux de l'Est et de l'Ouest lyonnais.

Vous semblez avoir inventé une forme de participation des citoyens à la vie de leur cité avant que les collectivités locales ne mettent en place des démarches et des dispositifs de démocratie participative. Comment vous situez-vous, de façon historique et aujourd'hui, dans la multitude et la diversité des instances de

représentation et de participation des habitants à la vie de la cité?

Nous avons effectivement une grande expérience de la participation et une connaissance certaine du fonctionnement démocratique. Nous avons notamment été à l'initiative de la création des Comités d'Initiative et de Consultation d'Arrondissement (CICA) pour les villes de Paris, Marseille et Lyon. Le CICA réunit une fois par trimestre l'ensemble des représentants des associations qui oeuvrent dans l'arrondissement et qui en font la demande, avec l'ensemble du conseil d'arrondissement. Il offre de réelles possibilités de débats entre des conseillers d'arrondissement élus et des associations issues de la mobilisation des habitants qui représentent la population.

Nous sommes assez critiques sur certains dispositifs qui se sont récemment mis en place et nous semblent bien moins démocratiques, à l'exemple des Conseils de quartier. Le terme même de « Conseil » nous interpelle. Depuis la révolution, ce terme désigne des organes délibératifs : Conseil municipal, Conseil général, Conseil régional, Conseil d'administration des associations comme des sociétés commerciales, sont autant d'organes dont les délibérations sont exécutoires. Ce n'est, bien entendu, pas le cas des Conseils de quartier qui sont en réalité des commissions extra municipales de quartier. Ce simple terme de « conseil » fausse donc le débat. Nous lui préférons celui de « Commission de quartier ». D'ailleurs nous sommes, à l'époque, intervenus pour que la loi permette d'utiliser un autre terme, ce qui est possible aujourd'hui. Ensuite, la composition de certains Conseils de quartier est également critiquable. Elle privilégie en effet souvent la participation d'individus qui ne représentent qu'eux-mêmes à celle des corps intermédiaires constitués comme les associations d'habitants. Or, de fait, ces individus n'ont souvent aucune capacité pour représenter la population. En effet quelqu'un qui ne s'est jamais intéressé à la vie publique a généralement tendance à ne



se préoccuper que de problèmes très particuliers qui le concernent directement et ne s'inscrit pas dans un processus de recherche de l'intérêt général. Par ailleurs, les Conseils de quartier ne demandent pas d'engagement de la part des personnes qui y participent. Il n'y a ainsi pas de cotisation à payer et les moyens humains (secrétariat...) et matériels (salle de réunion, outils de communication...) sont entièrement assurés par la Mairie. Il y a là une forme évidente de concurrence déloyale par rapport aux associations d'habitants. Par ailleurs, un Conseil de quartier est souvent présidé par un élu municipal (l'adjoint de quartier créé par la loi) et co-présidé par un habitant. Or, cette double présidence est un leurre, le président habitant n'ayant en fait aucun pouvoir. De plus, quand il y a désaccord entre un conseil de quartier et les élus, la seule solution pour les membres habitants est de partir puisque cet organisme fait partie de la municipalité. L'Union des Conseils de quartier c'est le Conseil municipal. On entretient là une réelle ambiguïté et l'on prend de grands risques de décevoir. Lorsque les CIL demandent de façon argumentée la création d'une école sur un territoire, elle est dans son rôle de proposition et sait que la réponse sera soit positive, soit négative. Lorsque des membres d'un Conseil de quartiers, qui ont été désignés par la Mairie, font la même demande, ils s'attendent à être, non seulement écoutés, mais aussi suivis. Quand la réponse est négative, ils sont alors profondément déçus et, au mieux, se désengagent.

Que proposez-vous pour améliorer la participation des habitants à l'échelle des quartiers ?

Que l'on commence par écouter les habitants d'ores et déjà mobilisés au sein de leurs associations ! Les associations comme les CIL appréhendent de façon globale la question de la vie quotidienne dans les quartiers. Elles s'imposent de fait comme des interlocuteurs privilégiés. Cependant, lorsque des questions thématiques se

posent- la création d'une école, la réhabilitation d'un espace sportif, la disparition de commerces de proximité – ce sont l'ensemble des associations concernées qui doivent pouvoir s'exprimer devant les élus de la majorité comme de l'opposition : les parents d'élèves, les clubs sportifs, les associations de commerçants... Le seul lieu qui permettrait de débattre, de confronter les points de vue et d'envisager des solutions dans l'intérêt général par des compromis publics, transparents, légaux, serait le « CICA » de quartier. C'est ce que nous proposons : une composition du conseil de quartier, rebaptisé « commission de quartier », équivalente à celle du CICA mais au niveau du quartier qui est le niveau naturel d'action et de réflexion de nos comités.

Vous êtes membre du conseil de développement du Grand Lyon ? Êtes-vous aussi critique par rapport à cet outil de participation ? Il a été complètement reconfiguré et s'affirme aujourd'hui comme une instance majeure de participation des citoyens à la vie de l'agglomération. Comment appréciez-vous son évolution ?

Nous participons effectivement au Conseil de développement depuis sa création. Jacques Moulinier, son grand initiateur, l'avait conçu comme un forum, un lieu très largement ouvert où chacun pouvait venir s'exprimer. Dans un premier temps, ce fonctionnement s'est révélé propice à l'expression d'idées nouvelles. Cependant, nous avons rapidement constaté que cette trop large ouverture nuisait à son efficacité, à la qualité de ses propositions, et posait la question de sa représentativité. Comment donner autant d'importance à l'expression d'une personne qui représente un nombre conséquent d'individus et à une autre qui ne représente qu'elle-même ? Pour être respecté il faut être représentatif. Nous avons émis le vœu que la composition du Conseil de développement soit plus restreinte, nous sommes donc en grande partie satisfaits par les orientations qui ont



été prises. Le Conseil de développement peut aujourd'hui être un réel espace d'échanges et de propositions.

Le terme de « conseil » appliqué au Conseil de développement ne vous dérange pas ?

Si, puisqu'il n'est là que pour apporter des conseils à la collectivité et non pour délibérer sur des décisions exécutoires, mais sa forme et ses objectifs l'apparentant à un Conseil économique et social, et sa composition ne comportant qu'un faible nombre de membres intervenant à titre individuel, je ne pense pas que cela prête à une quelconque confusion (à la différence des conseils de quartier).

Vous êtes membre de la Commission consultative des services publics locaux du Grand Lyon (CCSPL). Comment est née cette instance ?

La création de cette dernière, en février 2003, a répondu à une obligation légale issue de la loi sur la démocratie de proximité qui impose aux collectivités territoriales et aux établissements publics de Coopération Intercommunale de plus de 50 000 habitants de mettre en place une telle instance. Composée d'élus et de représentants d'associations, elle intervient sur les domaines de compétences du Grand Lyon qui font l'objet d'une Délégation de Service Publique ou d'une Régie avec autonomie financière : eau, parcs de stationnement, chauffage urbain, usine d'incinération, cimetières, assainissement, collecte et traitement des déchets...

Comment percevez-vous votre rôle au sein de cette assemblée ?

Pour illustrer notre rôle, je prendrai l'exemple des parcs de stationnement. La CCSPL a dû donner un avis sur l'augmentation des tarifs de stationnement dans les parcs en sous-sol. Une augmentation importante a été proposée par les pouvoirs publics pour tenir compte du Plan des Déplacements Urbains et inciter les habitants à prendre les transports en

commun plutôt que leur voiture individuelle. Pour répondre à un souci supplémentaire d'harmonisation des prix entre les parcs anciens et les plus récents, cette nouvelle tarification représentait, sur certains parcs, d'énormes augmentations (du simple au double) pour les abonnements, inadmissibles en particulier pour les habitants des quartiers anciens dont les immeubles ne comportent pas de garage en sous-sol et qui doivent bien mettre leur véhicule quelque part, même s'ils prennent les transports en commun. C'est pourquoi, l'UCIL s'était élevée contre une telle augmentation. Notre avis n'ayant pas été pris en compte lors de cette séance de la CCSPL, le Conseil du Grand Lyon a adopté ces nouveaux tarifs. Comme nous le présentions, l'annonce des nouveaux tarifs a provoqué de très vives réactions dans les populations concernées. Après de nouvelles négociations, en particulier avec l'UCIL, des tarifs « résidents » plus avantageux pour les habitants et en augmentation raisonnable par rapport à l'ancienne tarification ont été mis au point puis adoptés par la collectivité. Ces nouveaux tarifs concertés ont alors été bien acceptés par la population.

Quel bilan faites-vous de l'action des CIL et de celle de l'UCIL ? Dans quelle mesure vos propositions ont-elles effectivement influencé les prises de décisions ?

Nous venons de rendre un avis sur le PADD (Projet d'aménagement et de développement durable) du SCOT de l'agglomération lyonnaise (Schéma de cohérence territoriale). Pouvoir nous exprimer sur un document stratégique de cette importance nous paraît fondamental. Cela nous permet de participer à la détermination des grands objectifs qui conditionneront l'avenir de notre agglomération. Dans la même ligne, nous étudions actuellement le document de présentation de la vision métropolitaine. Ce n'est pas loin d'être la même chose, si ce n'est que, judicieusement, la vision métropolitaine porte sur un territoire plus



large et plus pertinent, celui de la Région Urbaine Lyonnaise. Ce problème d'échelle de territoire est d'ailleurs constamment présent. Parfois, on cherche la cohérence ! Ainsi pour couvrir le territoire naturel d'influence directe de la métropole lyonnaise il faut regrouper les territoires de 10 SCOT et créer un « inter SCOT » sans véritable valeur légale ni gouvernance territoriale. Nous l'avons dit et écrit dans notre avis remis au Conseil de développement: « comment établir un schéma de cohérence territoriale sur un territoire incohérent ? ».

Pour la vision métropolitaine, j'ai envoyé à tous les CIL le document de présentation et nous allons ensemble produire un avis argumenté. Nous présenterons cet avis lors d'une prochaine réunion de la commission de travail du Conseil de développement. À cette occasion, nous prendrons connaissance des autres avis et pourrons ainsi confronter nos points de vue. À l'issue des débats, le bureau du Conseil de développement, dont je fais partie, élaborera un avis de synthèse qui sera transmis au Président du Grand Lyon et à l'ensemble des élus.

Certes, le consensus n'est pas toujours facile. Il est même parfois impossible. Si je prends l'exemple du bouclage du périphérique et du contournement autoroutier de Lyon, deux projets d'infrastructures routières auxquels nous sommes particulièrement attachés pour éviter le trafic routier inutile et nuisant en centre ville, nous nous opposons aux militants écologistes qui refusent fermement, par principe, toute création de voirie automobile nouvelle.

Dans quelle mesure avez-vous joué un rôle de médiateur ?

Outre l'exemple des parcs de stationnement souterrains dont on a parlé, je citerais également celui de l'extension du stationnement payant de surface dans certains quartiers centraux de Lyon. La Ville de Lyon avait souhaité cette extension des parcmètres, mais des habitants s'étaient mobilisés contre cette mesure. Nous avons

adhéré à ce projet dans la mesure où ces zones de parcmètres se concentraient dans les artères commerçantes et les rues adjacentes, afin de favoriser la rotation des voitures dans ces places, bénéficiant au maintien du commerce local de proximité. Par contre nous avons demandé et obtenu la mise en place d'un tarif très préférentiel de stationnement pour les résidents du quartier. Cet avis de l'UCIL a pu étonner mais, là encore, ce que nous visions c'était avant tout l'intérêt général, la lutte contre les voitures ventouses par l'installation de parcmètres permettant une plus grande fluidité des déplacements dans la journée et facilitant l'activité commerciale et l'animation des quartiers. Au départ, si cette position a surpris certains habitants, aujourd'hui les commerçants et les résidents s'en félicitent. Nous ne souhaitons absolument pas faire de l'opposition systématique. Nous ne nous positionnons pas dans la contestation, mais dans la construction de propositions. On tente toujours de produire des avis de qualité, les plus objectifs possibles. Nous les travaillons au sein de l'UCIL et sommes soucieux de leur pertinence. Notre volonté n'est pas de critiquer mais d'améliorer. Quand les orientations des élus nous paraissent bonnes, nous les approuvons, dans le cas contraire, nous faisons valoir nos arguments pour les amender. Nous sommes dans l'action concrète et dans la prospective politique au sens de ce qui est souhaitable pour l'avenir de la cité.

Pensez-vous que les nouvelles démarches de démocratie participative font progresser la démocratie et, dans l'affirmative, à quelles conditions et dans quelles limites ?

Nous travaillons vraiment de façon constructive avec le Grand Lyon, que ce soit dans nos relations avec le Président Gérard Collomb qui, chaque année, au cours de notre assemblée générale nous accorde trois heures de son temps pour débattre des sujets qui nous tiennent à cœur, ou dans les instances de concertation pilotées par vice-président Gérard Claisse. L'un comme



l'autre sont des élus ouverts d'esprit et constructifs.

Toutefois, d'une manière générale, je ne pense pas que ces démarches de démocratie participative soient toujours aussi intéressantes. En effet, elles relèvent souvent du « dogme » de la mise en place d'une démocratie directe bien éloignée de notre culture démocratique. Or celle-ci n'est possible, souhaitable et efficace qu'à très petite échelle en terme de population, sûrement pas à celle de notre agglomération qui compte plus de 1,2 millions d'habitants ! On n'écoute pas plus les habitants lorsqu'on prétend les écouter tous que lorsqu'on en écoute aucun. Ces instances de démocratie participative, qui donnent trop d'importance à des individualités au détriment des corps intermédiaires plus soucieux de l'intérêt général, me semblent même dangereuses car le tissu associatif est fragile. L'important n'est pas d'écouter seulement des individus, mais aussi d'entendre et de prendre en compte l'autoreprésentation que s'est donnée la population en constituant ses associations et en les animant dans la durée, pour le service de la cité et de tous ses citoyens. L'organisation d'un CICA me paraît bien plus pertinente que celle envisagée pour un « jury citoyen » qui ne pourra exprimer que les avis, pas forcément pertinents ou compétents, de ses quelques membres. On ne choisit pas ses interlocuteurs si on a vraiment la volonté de consulter la population. Qu'on commence donc par écouter l'expression des organisations d'habitants, d'ores et déjà existantes et structurées !

Les questions d'urbanisme que vous abordez sont très souvent complexes comme l'est également le processus de décision et les différents acteurs impliqués. Pensez-vous nécessaire de faciliter des formations à la « chose publique » et si oui, sous quelle forme ?

Ce problème, important pour la population en général, l'est moins pour les CIL dont l'aménagement urbain est une des

spécialités traditionnelles. Par conséquent, la formation technique à la compréhension des documents d'urbanisme et à l'aménagement urbain en général, se fait naturellement en interne, grâce aux nombreux techniciens adhérents (architectes, urbanistes,...), par des conférences et des débats très fréquents sur ces sujets. Les associations font tout naturellement des actions permanentes de formation pour leurs membres.

L'U.C.I.L. est co-fondatrice du Carrefour National des Associations d'Habitants et des Comités de Quartier (C.A.R.N.A.C.Q.) qui comprend les fédérations de comités des villes de Paris, Lyon, Marseille, Grenoble, Toulon, Rennes, Epinal, Amiens et Clermont-Ferrand. Quels sont les grands axes sur lesquels vous travaillez à ce niveau national ?

Notre dernier congrès portait sur le thème : « l'habitant au cœur de la démocratie locale ». L'UCIL s'est occupé plus particulièrement d'organiser un atelier traitant du sujet dont nous avons déjà parlé : « Concertation, Participation, quelle représentation pour les habitants ? ». Nous avons donc réfléchi aux conditions nécessaires pour assurer une bonne représentation des habitants face à leurs élus. Nous allons poursuivre cette réflexion. Nous avons également, au cours de ce congrès, travaillé sur la prévention des risques majeurs : explosion, inondation, tempête... Cette question interroge de nombreux habitants qui souhaiteraient mieux appréhender l'impact de ces risques sur la population et sur l'environnement.

Et au niveau local, quels sont les prochains chantiers de l'UCIL ?

Nous organisons chaque année des « Etats Généraux du Patrimoine du Grand Lyon ». Pour cela nous avons répertorié et invité plus de 400 associations qui se préoccupent de patrimoine sur le territoire du Grand Lyon. Les premiers ont été très généralistes. Les deuxièmes ont porté sur la protection du patrimoine par l'intermédiaire des



Millénaire3

Le Centre Ressources Prospectives du Grand Lyon

documents d'urbanisme, et nous ont permis d'obtenir dans le PLU des « zones de vigilance patrimoniale » et des indications de « bâtiments à préserver ». Les troisièmes ont permis de répertorier les friches industrielles et patrimoniales si nombreuses dans notre agglomération, et de suggérer de préférer leur réemploi à leur destruction, pour la préservation de la mémoire du passé industriel de notre cité. Les quatrièmes ont traité du thème : « tourisme et patrimoine », ou comment utiliser nos richesses patrimoniales pour développer le tourisme, facteur de croissance économique pour notre agglomération.

Au niveau des CIL, notre prochain chantier devrait être l'animation de la vie de quartier. La prégnance de la télévision et de l'ordinateur, objets qui nous permettent d'être reliés à la terre entière mais qui nous éloignent de nos voisins, nous incite à nous mobiliser sur ce besoin essentiel : retisser les liens sociaux aujourd'hui bien distendus dans nos quartiers.