



FRENCH POLITICS CULTURE & SOCIETY

Volume 25 No. 2
Summer 2007



LES RAPPORTS AMBIGUS ENTRE POLITIQUES ET CITOYENS : LE CAS DU RÉAMÉNAGEMENT DU QUARTIER DES HALLES À PARIS

Pierre Diméglio
Association EPPPUR

Jodelle Zetlaoui-Léger
Institut d'Urbanisme de Paris

La participation des habitants dans les projets urbains en France : quelques repères historiques

L'échelle d'implication des habitants dans la production du cadre de vie que proposa l'américaine Sherry Arnstein à la fin des années soixante¹ est périodiquement redécouverte en France par un certain nombre de chercheurs pour apprécier les pratiques participatives dans notre pays. Les adaptations auxquelles ils doivent se livrer et la façon dont ils peuvent situer leurs cas d'études à partir de ce référent témoignent des spécificités de notre histoire politique, marquée par un système de gouvernement essentiellement représentatif, par le rôle prépondérant de l'État dans la conduite des actions publiques, ainsi que par une approche de la citoyenneté basée sur l'égalité des droits et des devoirs de chacun face à la République. Il s'agit là de différences significatives avec les pays anglo-saxons et plus précisément avec les États-Unis où l'approche « communautaire » et les pratiques *empowerment* ont structuré, depuis une trentaine d'années, l'implication des habitants dans les politiques sociales et urbaines².

Alors que les années soixante et soixante-dix avaient été marquées par des mouvements sporadiques de « luttes urbaines » contre des opérations de rénovation brutales dont celles du quartier des Halles avaient été l'un des exemples les plus emblématiques, la participation des habitants à la vie de la cité est peu à peu devenue en France une injonction réglementaire dont les formes

d'organisation sont à l'initiative des pouvoirs publics, et en particulier des élus locaux, dans une logique désormais qualifiée de « descendante »³. Le développement depuis vingt ans d'une législation incitative en faveur d'une plus grande implication des habitants dans les projets a procédé de plusieurs raisons majeures, résultant davantage jusqu'à présent d'une posture défensive vis-à-vis de la perception d'un certain nombre de risques pour la société, que de velléités de changements politiques plus profonds concernant les modalités de définition du bien commun.

Dans le domaine de la Politique de la ville par exemple, l'implication des habitants dans des actions dites de proximité a très tôt été associée à un objectif de « pacification » des quartiers défavorisés où la crise sociale produit cycliquement depuis vingt-cinq ans des « émeutes urbaines ». Pour les bailleurs sociaux et les services techniques municipaux, elle a aussi été perçue comme une façon de limiter toutes sortes de problèmes—de dégradation des lieux, de loyers non payés, de logements vacants, etc.—grâce à une meilleure compréhension et appropriation des interventions menées. Certains opérateurs ont ainsi expérimenté des démarches associant les habitants à la gestion de leur parc de logements ou à l'entretien des espaces publics. Cependant, à la différence de ce qui peut être observé aux États-Unis, au Canada, voire en Europe du Nord, ces actions n'ont quasiment jamais conduit à de véritables transferts de pouvoir de décision aux habitants.

Dans le champ plus général des politiques urbaines, cette évolution du contexte réglementaire s'est aussi expliquée par la pression croissante exercée par des groupes d'habitants constitués en associations de mieux en mieux organisées, se mobilisant contre différents types de projets, pour des raisons d'ordre écologiques ou liées à des expropriations qu'ils refusent. Pour limiter les risques de remise en question des opérations qu'aggravait une consultation souvent trop tardive du public dans les processus de conception, les textes officiels commencèrent à plaider en faveur de leur implication le plus en amont possible des projets. On assista ainsi, pendant dix ans, à une multiplication d'obligations réglementaires pouvant concerner un même objet et conduire à des incohérences, à des découragements à participer, mais aussi à une instabilité juridique de la décision⁴. C'est pour rompre avec cette inflation des procédures que le Ministère de l'Environnement, avec la collaboration d'associations ayant un rayonnement national, entreprit en 1996 la rédaction d'une Charte prônant la participation des citoyens à la conception des projets. Ce texte tombera dans l'oubli pendant presque dix ans jusqu'à son exhumation par des associations en 2005 à l'occasion de l'opération de réaménagement du quartier des Halles à Paris.

Un autre grand motif expliquant cette évolution du contexte législatif français provient d'influences externes liées à la montée en puissance des préoccupations de « développement durable » dont la France a officiellement accepté les principes en adhérant à l'Agenda 21 suite au sommet de Rio de

1992, puis en ratifiant la Convention d'Aarhus en 2002⁵. Parmi ces principes figure la participation des habitants aux décisions.

Enfin, une dernière grande raison à ces incitations réglementaires est liée à un constat partagé d'une crise de la représentation politique, perceptible par la progression significative de l'abstention aux élections et par celle des votes « sanction » en faveur de partis extrémistes depuis plus d'une dizaine d'années. Une des réponses à ce constat fut de promouvoir, en 1992 puis en 2002, des structures comme les conseils de quartier permettant de rapprocher les élus locaux des citoyens, mais avec un rôle essentiellement consultatif.

En fait, malgré les vœux exprimés ces dernières années par nombre de responsables politiques en faveur d'un renouvellement des modalités de l'action publique, ces différentes incitations réglementaires et les pratiques qu'on observe restent marquées par une certaine crainte de céder du pouvoir décisionnel, mais aussi d'expertise, à l'habitant, au nom de l'idée que seul l'élu peut être le garant de « l'intérêt général », notion pourtant récemment remise en question par le Conseil d'État lui-même. La polémique qui s'est instaurée à l'automne 2006 dans la pré-campagne présidentielle, autour de l'idée avancée par la candidate du Parti socialiste Mme Ségolène Royal de constituer des « jurys citoyens », dispositif délibératif pourtant déjà utilisé depuis plusieurs années dans d'autres pays européens comme l'Espagne, la Hollande, le Danemark, ou encore l'Allemagne, fournit un exemple particulièrement révélateur de la difficulté qu'ont nos élites à échanger sereinement sur la question du rôle que peuvent avoir les habitants dans les processus de décision.

Réticents à utiliser le terme de participation dans son sens fort de partage ou de délégation de responsabilités avec les habitants, les pouvoirs publics ont eu tendance à privilégier jusqu'à présent celui de « concertation » pour évoquer le niveau maximal d'implication des citoyens qu'ils peuvent envisager dans une démocratie considérée avant tout comme « représentative ». Appliqué à la conduite de projets, concerter signifie négocier avec des personnes dont les intérêts divergent, mais en se plaçant du point de vue d'une autorité juridiquement compétente qui garde in fine la maîtrise des décisions. Cette notion, emblématique de l'histoire de la planification « à la française » à partir de la fin des années cinquante, n'a pas de traduction littérale en anglais. Elle correspondrait au degré intitulé « placation » dans l'échelle d'Arnstein où elle ne revêt pas, cependant, un statut aussi fort que celui qu'elle occupe en France⁶.

Alors que la législation ne précise guère les modalités d'implication des habitants qu'elle préconise, hormis dans des domaines très spécifiques comme ceux par exemple du relogement, que font donc les maîtres d'ouvrage lorsqu'ils annoncent faire de la concertation, voire même de la participation ? La pratique systématique de l'évaluation des projets urbains restant assez peu développée en France, on ne peut se baser, pour en rendre compte, que sur des bilans partiels ou des monographies effectuées ponctuellement par des organismes institutionnels, des associations, ou des chercheurs. Ce qui frappe

en premier lieu dans ces récits d'expériences, c'est la variété des moyens d'information ou d'échanges mis en œuvre, à laquelle a beaucoup contribué ces dernières années l'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication : journaux locaux, pages web, réunions publiques, expositions, enquêtes, conseils de quartier de jeunes, de résidents, d'associations. Mais ce qui pose aussi immédiatement question, c'est la façon dont sont mobilisés ces outils dans l'élaboration des projets. On trouve alors deux tendances dominantes. La première, manifestement la plus répandue, est de les utiliser à des fins principalement d'information et de communication, voire de consultation. Si cette forme d'implication des habitants est tout à fait nécessaire, on remarque néanmoins que le recours à un foisonnement de supports d'échanges suffit à bien des responsables politiques ou opérationnels pour affirmer qu'ils font de la concertation, voire de la participation. Autrement dit, beaucoup se sont mis à confondre, sciemment ou non, démarche et outils, concertation et clientélisme, « démocratie participative » et « démocratie d'opinion », et ont eu tendance à croire, ou à faire croire, que la multiplication d'actions en tous genres constituait le meilleur gage d'un exercice plus ouvert de la politique.

Ce fut le cas aux Halles, lors de la première phase du projet de réaménagement lancé en 2002 par le nouveau maire de Paris, Bertrand Delanoë, où le succès d'une exposition et l'agitation médiatique organisée par la ville lui donna l'impression ainsi qu'à son équipe municipale d'avoir fait un effort de concertation considérable.

Une seconde tendance, moins fréquente, est de donner la possibilité à des groupes d'habitants de faire des propositions voire de définir ou de réaliser leurs propres projets grâce à un soutien financier et technique apporté par les pouvoirs publics à des ateliers d'urbanisme ou à des groupes de travail. Il est à noter que ce soutien est indispensable, car, à la différence des pays anglo-saxons, les associations en France sont principalement dépendantes de fonds publics émanant de l'État ou des municipalités, ce qui peut expliquer notre faible culture du contre-projet, d'autant plus que ces dotations restent relativement modestes et permettent rarement de faire travailler des praticiens. Cependant, même lorsque de tels groupes de réflexion sont constitués, on remarque que leur contribution au projet reste en général relativement limitée au regard d'au moins trois aspects : les profils des personnes qui y participent (des individus issus des couches moyennes, des membres d'associations, tandis que les jeunes, les sans emploi, et les personnes issues de minorités ethniques sont généralement peu représentées) ; l'envergure des projets concernés (des espaces publics restreints surtout) ; et, dans le cas de vastes opérations, le caractère souvent peu articulé des contributions de groupes de travail au processus de projet qui se déroule selon une logique indépendante.

La participation des habitants reste encore vécue en France par nombre d'élus et d'opérateurs comme une aventure coûteuse en temps et surtout risquée politiquement car elle suppose un effort de transparence, une capacité

d'arbitrage et d'argumentation solide comme l'illustre particulièrement le cas de l'opération des Halles depuis quatre ans. Mais la difficulté à pouvoir recourir à des professionnels capables de mener des démarches de projet participatives est aussi souvent mentionnée par les aménageurs comme un obstacle à s'engager dans ce type d'entreprise. Les expériences les plus abouties sont en fait celles pour lesquelles des maîtres d'ouvrage et leurs assistants ont tenté de relever au moins trois défis : (1) dépasser une vision principalement techniciste de la production du bien commun en ne négligeant pas l'importance des compromis ; (2) impliquer des habitants au-delà des populations—associations de riverains notamment—qui se mobilisent le plus aisément ; et (3) considérer les habitants, dès le départ et tout au long de l'élaboration d'un projet, comme une instance à part entière, pouvant faire valoir une expertise spécifique d'usagers-citoyens aux côtés de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre. Tels ont été les principaux enjeux qui se sont également exprimés dans l'opération des Halles et pour lesquels des chercheurs-praticiens essayent depuis quelques années d'apporter des propositions, non seulement en termes d'outils, mais surtout de dispositifs, réinventant ainsi une forme d'*advocacy planning* à la française.

Introduction à l'analyse du processus de décision dans l'opération de réaménagement du quartier des Halles à Paris (2002-2007)

Fallait-il entreprendre une opération de réaménagement de l'actuel quartier des Halles pendant la première mandature municipale de la « gauche plurielle » (2001-2008) ? La question était délicate, car la première rénovation de ce quartier avait duré outre mesure et traumatisé nombre de citoyens. En effet, lancée par la décision prise en 1959 par Michel Debré, Premier ministre du Général de Gaulle, de transférer le marché des fruits et légumes à Rungis, dans la banlieue sud, et le marché de la viande à la Villette, dans le dix-huitième arrondissement de Paris, cette rénovation n'avait pris fin qu'en 1988, presque trente ans après, sous la mandature de Jacques Chirac.

Toujours est-il que cette question fut l'un des thèmes de la campagne électorale menée par Bertrand Delanoë, mais que dans sa déclaration d'investiture, en avril 2002, le nouveau maire n'en avait pas fait mention. Pourtant, il s'y engagea le 15 décembre 2002 en proposant un partenariat d'étude aux deux autres principaux exploitants du site, Espace Expansion, filiale du promoteur Unibail pour le centre commercial, et la RATP⁷ pour le complexe intermodal des stations Châtelet-Les Halles. Il s'agissait d'élaborer un projet global de réhabilitation/rénovation, dont la première phase opérationnelle devait être engagée dès le second semestre 2004.

Où en est-on aujourd'hui ? Après avoir différé deux fois le choix entre les quatre projets élaborés de juillet 2003 à avril 2004 par quatre équipes d'archi-

tectes-urbanistes, le maire de Paris a finalement choisi le 15 décembre 2004 le projet SEURA-Mangin, en confiant l'aménagement du jardin à ce dernier et en annonçant le lancement d'un concours d'architecture international pour le « Carreau » au-dessus du Forum. Si cette promesse a été tenue—le concours, richement doté, a effectivement été lancé en octobre 2006, le cahier des charges est en préparation, et le choix du candidat sera effectué en juin 2007—les grandes lignes du projet global sont toujours à l'étude et ne seront définies, au mieux, qu'en juillet 2007. Comment expliquer qu'une opération qui trouvait au départ sa justification dans la nécessité de réaménager les espaces souterrains et d'infrastructure connaisse aujourd'hui son premier niveau d'aboutissement dans la réalisation d'équipements de superstructure, conduisant beaucoup à s'interroger sur la logique générale poursuivie et notamment sur la pertinence de dessiner une maison et son jardin avant d'en avoir étudié les fondations ?

Depuis juin 2002, l'association EPPPUR, en collaboration avec des chercheurs de l'Institut d'Urbanisme de Paris,⁸ s'est engagée dans une recherche sur l'analyse du processus de décision dans le projet de réaménagement des Halles, et en particulier sur les rapports entre des acteurs qui ont l'habitude d'intervenir sur trois scènes différentes : les responsables politiques et économiques, les techniciens publics et privés, les habitants/usagers-citoyens, associatifs ou non. À partir de la fin de l'année 2004, elle a aussi été amenée à intervenir en tant que conseil auprès d'associations impliquées dans ce projet, à propos des modalités d'organisation possibles d'un processus participatif.

Cette contribution n'a pas pour ambition de faire le récit détaillé des différentes décisions qui ont été prises⁹, mais d'insister sur les quelques moments-clés qui soulèvent un certain nombre de questionnements sur l'état d'avancement actuel du projet et sur les postures adoptées par certains acteurs vis-à-vis en particulier de la problématique de l'implication des citoyens dans le projet. Elle comportera trois séquences :

1. Les Halles : complexité du contexte et des enjeux d'une opération décidée en 2002 ;
2. le réaménagement des Halles, premier acte (15 décembre 2002-15 décembre 2004) : la décision d'engager l'opération, l'organisation d'une grande campagne de communication en guise de concertation, et le choix du projet SEURA-Mangin ;
3. le réaménagement des Halles, deuxième acte (2005-2006) : la révision des modalités de la « concertation », la conception du jardin, et le lancement d'un concours d'architecture international pour le Forum.,./

Les Halles : complexité du contexte et des enjeux d'une opération décidée en 2002

Deux décisions déterminantes présidèrent à la rénovation du quartier des Halles à la fin des années 1960 : d'une part, en cohérence avec le schéma directeur d'Île-de-France de 1965, celle de créer à Châtelet-les Halles un nœud ferroviaire composé par l'interconnexion de cinq lignes de métro et de trois lignes du Réseau Express Régional (RER), la gare du RER étant située au niveau -5, à 24 mètres 50 au-dessous du Forum, et la « salle d'échanges », entre les lignes de métro et la gare du RER, au niveau -4, à 17 mètres 50 ; d'autre part, celle d'entreprendre la construction de la gare et de la « salle d'échanges » à ciel ouvert.

Ces décisions avaient conclu une période d'incertitude de dix ans pendant laquelle s'était développé un premier mouvement de « luttes urbaines » contre la rénovation d'un périmètre situé au cœur de Paris et s'étendant au départ de la Seine à la Gare de l'Est. Cette mobilisation conduite par une plate-forme associative, l'Union des Champeaux, avait été caractéristique de beaucoup de mouvements contestataires qui se déroulaient à cette période dans les pays occidentaux contre des opérations de démolition des centres anciens qui se traduisaient aussi par des procédures d'expulsion¹⁰. Conseillée par un bureau d'études constitué d'urbanistes et de sociologues bénévoles, le COPRAS, elle avait réussi à devenir un acteur du processus et à réduire l'opération à son périmètre actuel. Ce fut d'ailleurs à un dîner-débat organisé par l'Union des Champeaux qu'en 1968, René Capitant, élu du conseil municipal et Garde des Sceaux depuis peu, annonça les deux décisions stratégiques qui allaient être à l'origine du quartier des Halles tel qu'il se présente aujourd'hui : (1) la définition d'une surface de rénovation de 15 hectares répartis en deux zones, à l'ouest celle des Halles et à l'est celle de Beaubourg; et (2) l'orientation vers un choix d'aménagements souterrains pour le site des Halles.

Le transfert en 1969 du marché de gros (primeurs, poissons, fleurs, volailles) vers Rungis fut suivi quatre années plus tard par la destruction des pavillons Baltard qui l'avaient abrité pendant plus d'un siècle (voir la Figure 1), malgré des manifestations organisées de Paris à New York pour sauver cet ensemble architectural exceptionnel. La gigantesque fosse creusée pour réaliser à moindres frais le complexe ferroviaire sous-terrain, qualifiée par un conseiller municipal de « trou le plus célèbre du monde », resta béante pendant presque dix ans, devenant le symbole de l'indécision politique et des retournements de situation, dont l'un des points culminants sera en 1978 la remise en question par Jacques Chirac, premier maire de Paris depuis 1871¹¹, du projet de Ricardo Bofill—une place monumentale en forme d'ellipse bordée de bâtiments en style néo-classique dont on commençait à ériger les fondations—choisi par le Président de la République Valéry Giscard d'Estaing deux ans plus tôt. Alors que Jacques Chirac s'autoproclamait dès lors « architecte en chef » des Halles, les nouveaux concepteurs chargés d'aménager le Forum, Claude

Vasconi et Georges Pencreac'h, imaginaient en 1979 à la demande du Crédit Lyonnais, promoteur-gestionnaire du centre commercial, un vaste cratère central diffusant la lumière naturelle sur trois niveaux. Des verrières soutenues par des arcades métalliques peintes en blanc devaient éclairer partiellement les rues intérieures desservant les magasins. Le long des rues Rambuteau et Pierre Lescot, l'architecte Jean Willerval construisait en 1982 des pavillons en acier et en verre, hauts de 18 mètres, adoptant la forme de parapluies renversés en hommage à Baltard. Le prolongement du Forum souterrain (boutiques et équipements socioculturels) était confié à l'architecte Paul Chemetov et l'aménagement du jardin à l'architecte Louis Arretche, ainsi qu'au couple François et Claude Lalanne, paysagistes (voir la Figure 2).

Plus de vingt ans après son achèvement, le complexe des Halles bénéficie d'intenses fréquentations, dont certaines sont à inscrire au Livre des Records. Vers ce bloc de béton, d'acier, et de verre, réalisé au coup par coup et innervé par un labyrinthe d'artères souterraines, de trémies, de parkings, de rues intérieures et d'ascenseurs, vers cette ville en majeure partie enterrée, convergent depuis des communes de plus en plus lointaines d'Île-de-France des populations qui font du cœur de Paris le pôle de centralité le plus diversifié sociologiquement de la Région. Chaque jour, 800 000 passagers transitent par le pôle RER, la plus vaste gare souterraine d'Europe. Le Forum des Halles, exploité aujourd'hui par Espace Expansion, est le plus grand centre commercial de France et le plus grand d'Europe en centre urbain, avec 160 boutiques et une vingtaine de restaurants répartis sur cinq niveaux. Il accueille chaque année 41 millions de visiteurs, originaires pour un tiers de Paris et pour plus de la moitié de la première et deuxième couronnes¹². Parmi les visiteurs des Halles, 44 pour cent fréquentent la FNAC, la plus importante librairie du monde, et l'UGC Ciné Cité, le plus important complexe cinématographique européen. Le Forum héberge également de nombreux équipements culturels et sportifs, conçus surtout comme des équipements de quartier, mais de plus en plus fréquentés par les Parisiens et les habitants de banlieue.

Au début des années 2000, chacun des trois principaux exploitants, se trouvant à l'étroit et estimant que certaines erreurs de conception avaient été commises, manifesta des souhaits de réaménagement du site. Le Syndicat des Transports de l'Île-de-France (STIF) et la RATP attirèrent l'attention de la municipalité sur les conditions d'insécurité et d'inconfort de la « salle d'échanges », surnommée par les habitués « le flipper », tandis que cette dernière engageait d'ailleurs de premières études techniques. La société Espace Expansion, qui ne bénéficiait alors que d'un bail emphytéotique, proposait pour sa part de devenir propriétaire du centre commercial pour le restructurer, le moderniser, et améliorer sa rentabilité, mais la gauche locale parvint à faire échouer cette vente à la veille des élections municipales de 2001.

C'est dans ce contexte que le thème du réaménagement des Halles constitua l'un des axes de la campagne électorale de la Gauche dans les arrondissements centraux, Bertrand Delanoë annonçant même aux associations qui le

soutenaient qu'il referait les Halles avec elles. Cependant, lorsqu'il accède à la tête de la municipalité en mars 2001 au prix d'une alliance avec les Communistes et les Verts, permettant à son équipe de frôler la majorité absolue avec 49,7 pour cent des voix¹³, c'est la surprise. Dans son discours d'investiture en avril 2001, il esquisse un renversement total d'orientation de la politique urbaine parisienne, écartant de ses priorités la question du réaménagement du quartier des Halles. En effet, il déclare à cette occasion qu'il privilégiera la lutte contre la pollution, qu'il engagera une politique de dissuasion de l'usage de l'automobile en favorisant le développement des transports en commun— notamment par la construction d'un tramway sur le boulevard des Maréchaux au sud de Paris, qu'il proposera la candidature de Paris aux Jeux Olympiques afin de permettre à Paris et aux départements périphériques de bénéficier de financements de l'État. Il annonce aussi une concentration des opérations de rénovation et de réhabilitation de part et d'autre du périphérique au Nord, à l'Est, et au Sud, mais ne fait aucune allusion au réaménagement des Halles.

Le réaménagement des Halles, premier acte (15 décembre 2002-15 décembre 2004)

Le 15 décembre 2002 donne lieu à un nouveau retournement de situation. Bertrand Delanoë propose au Conseil de Paris de confier à la Société d'Économie Mixte-Paris Centre (SEM-Centre) la réalisation d'études préalables pour le réaménagement du quartier des Halles et la mission d'élaborer un projet d'ensemble en concertation étroite avec la RATP et Espace Expansion, ainsi qu'avec « les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées »¹⁴. Cette réflexion urbaine doit déboucher sur un schéma directeur.

L'intention de mener à bien une démarche de « concertation » est avant tout légitimée dans le projet de délibération soumis aux élus parisiens par la Direction de l'Urbanisme (DU) sur un plan réglementaire : il s'agit de respecter les directives de la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000, qui demandent aux maîtres d'ouvrage d'impliquer les habitants et les associations concernées le plus en amont des projets d'aménagement et d'en faire valider les modalités devant le conseil municipal. Le dispositif envisagé par la DU prévoit surtout la tenue de réunions publiques et l'organisation d'expositions lors desquelles les visiteurs pourront « donner leur avis au moyen d'un registre et d'une boîte à idées »¹⁵.

Le diagnostic de l'exposé des motifs de l'opération par la SEM-Centre début 2003 est proche de celui qu'avait élaboré la Direction de l'Urbanisme de Paris en octobre 2002¹⁶: on y trouve la même description des dysfonctionnements par zones sans qu'apparaissent jamais les problèmes prioritaires, c'est-à-dire la remise aux normes de sécurité de la gare et de ses sorties. Cependant, la vocation régionale des Halles est confirmée pour justifier l'extension des surfaces vouées au commerce et l'implantation d'équipements publics régionaux,

plus en phase avec le vingt-et-unième siècle. Serait-ce que la municipalité entend réaliser une réhabilitation légère sans risques, dans un temps très court et à peu de frais, sans réveiller les anciens traumatismes de la première opération ? C'est en tout cas ce que laissait entendre Christian Sautter, adjoint au Maire chargé des finances municipales, lorsqu'il déclare alors « nous ne mettrons pas un sou dans les Halles »¹⁷.

Mais, dans ce cas, pourquoi le choix d'une procédure de marché d'études de définition ? Ce dispositif, auquel les maîtres d'ouvrages publics ont massivement recours en France depuis une dizaine d'années pour les études d'urbanisme, conduit à sélectionner par appel d'offres, sur la base d'un diagnostic et d'objectifs, des équipes pluridisciplinaires de concepteurs, et à les réunir à plusieurs reprises dans une phase de travail dite « ouverte » pour élaborer un programme. Le maître d'ouvrage est ensuite censé faire la synthèse de ce brainstorming et élaborer un programme « recadré » à partir duquel chaque équipe développe sa proposition dans une phase dite « fermée » ou « individuelle ». À l'issue de cette procédure, le maître d'ouvrage choisit un lauréat qui réalise tout ou une partie de son projet sans nouvelle mise en concurrence. Si la procédure paraît propice à l'exploration de pistes programmatiques, elle pêche en fait souvent par la faiblesse des diagnostics et le caractère trop vague des objectifs initiaux. Alors qu'elle est censée libérer la créativité des concepteurs/architectes, elle entraîne fréquemment une production hétéroclite de programmes à mi-parcours, à partir desquels les décideurs osent rarement se prononcer, préférant attendre la production de solutions formelles. Espérant être désigné lauréat pour obtenir un marché de maîtrise d'œuvre ultérieur, les architectes se trouvent ainsi implicitement encouragés à proposer des projets spectaculaires qui séduiront le maître d'ouvrage mais aussi ses partenaires financiers¹⁸.

L'appel d'offres européen permit de sélectionner quatre équipes parmi les trente-deux candidates : deux hollandaises, OMA-Rem Koolhaas et MVRDV-Winy Maas, et deux françaises, AJM-Jean Nouvel et SEURA-David Mangin, qui allaient s'affronter de juillet 2003 à mars 2004. La SEM-Centre organisa avec les équipes deux séries d'ateliers pendant les trois premiers mois de la phase « ouverte ». Ces derniers furent d'abord consacrés de juillet à septembre 2003 à la diffusion d'informations, à une visite du site, à une rencontre avec les associations de quartier, puis à des discussions entre les différents partenaires de la maîtrise d'ouvrage et les équipes qui exposent leurs premières réflexions. En plus des réunions publiques et des expositions initialement prévues par la Direction de l'Urbanisme, la SEM-Centre décida d'enrichir le dispositif de « concertation » par l'ouverture d'un site Internet et de rencontres ponctuelles entre les concepteurs et les associations intéressées. Pour se faire aider dans ces différentes tâches, elle fit appel à une société de communication, « À vrai dire la ville ».

La première réunion publique eut lieu le 26 juin 2003, en présence de Bertrand Delanoë qui annonça officiellement le lancement du projet et son

déroulement. Le calendrier « très serré » consacré à l'élaboration du programme censé être « bouclé » en novembre alors que toutes les études préalables ne seraient pas achevées, ainsi que le fait que la concertation avec les habitants durant cette première étape se résumerait à un « atelier » prévu en plein été avec des représentants d'associations de riverains, puis à des séances de présentation par les équipes de leurs orientations de travail, soulevèrent des questions dans l'auditoire très nombreux. La ville justifia son calendrier par l'expérience qu'elle avait de l'utilisation de la procédure tout en admettant qu'elle regrettait la période choisie pour solliciter les habitants. Tout semblait alors très urgent.

Plus précisément, durant le mois de juillet 2003, la SEM informa les équipes des « intentions préalables du projet ». Le 9 juillet 2003, des représentants associatifs, issus essentiellement des populations riveraines de l'opération, remirent leurs contributions aux concepteurs. C'est à cette occasion que l'association Accomplir fit connaître ses « quatre-vingt-dix propositions pour le projet de rénovation du quartier des Halles »¹⁹. Une autre association, Paris des Halles, née d'une scission en 2002 au sein d'Accomplir, publia au même moment une « déclaration à l'intention du concepteur et du décideur du projet de rénovation des Halles ». D'une sensibilité assez différente, elle ne souhaitait pas à ce stade formuler des attentes précises et concédait, dans une posture très républicaine, une plus grande marge de manœuvre aux maîtres d'ouvrage et aux maîtres d'œuvre.

Au cours des réunions avec les décideurs, les équipes, notamment celles de Nouvel et de Koolhaas, insistèrent à plusieurs reprises pour que les maîtres d'ouvrage s'expriment sur les problèmes qu'ils estimaient être prioritaires. Les réponses furent manifestement évasives, puisqu'au cours de ces rencontres, Koolhaas résuma la situation à sa manière : « Alors qu'hier le politique passait commande à l'architecte, le politique souhaiterait aujourd'hui que l'architecte pense la programmation du site à sa place »²⁰. Cette remarque témoignait du fait que le politique préfère aujourd'hui le plus souvent ne pas se « lier les mains » en s'engageant sur des objectifs et des programmes précis trop tôt. Il prend alors pour prétexte la nécessité de laisser à l'architecte une grande liberté de création. Ceci est d'ailleurs en général très apprécié par ce dernier et le conduit produire des images séduisantes, mais qui sont porteuses implicitement de solutions d'aménagement à la faisabilité très incertaine et qui peinent à trouver une justification auprès des populations concernées. Or comme nous avons eu l'occasion de le montrer dans de précédents travaux, la procédure de marchés de définition simultanés amplifie cette tendance puisqu'elle est fréquemment utilisée par les maîtres d'ouvrage comme un moyen de transférer à des concepteurs une bonne partie de leurs responsabilités sur le sens à donner à un projet²¹.

Après d'intenses séances de brainstorming sur les espaces publics, y compris ceux de transports souterrains, et après, en septembre 2004, la présentation par chaque équipe d'une esquisse de ses conclusions provisoires, la

SEM-Centre rédigea en décembre un programme de soixante pages, extrêmement clair et complet, mais qui, faute d'un recadrage stratégique, s'abstenait toujours de faire émerger les trois ou quatre priorités du projet sur lesquelles les décideurs n'avaient en fait pas souhaité se prononcer, comme en témoignent les comptes-rendus du Comité de Pilotage co-présidé par l'adjoint socialiste à l'urbanisme Jean-Pierre Caffet et le maire du premier arrondissement Jean Legarret.

À l'issue de la phase dite « fermée » de janvier à avril 2004, les quatre équipes remirent chacune à la SEM-Centre un rapport, des planches graphiques et une maquette, qui furent présentées à une exposition ouverte début avril, alors que le lauréat n'était pas encore connu. La décision avait été reportée, et bien que la ville ait demandé des études complémentaires aux équipes avant d'arrêter son choix, il lui était difficile de ne pas communiquer sur la production des concepteurs à ce stade²². L'exposition connut un grand succès médiatique. Le maire s'en félicita, en déclarant ses ambitions : « Il s'agit d'inventer un projet de cœur de ville qui soit à l'échelle de la Métropole. Les Halles doivent devenir le symbole de la dynamique de Paris et de toute la Région Île-de-France »²³. Les journaux nationaux publièrent le lendemain de l'ouverture de l'exposition les clichés des quatre maquettes. 125 000 personnes la visitèrent et furent conviées à exprimer leur avis sur chacun des projets en remplissant une fiche qu'elles devaient remettre dans une vaste boîte en plexiglas, placée à l'entrée de la salle. Pourtant, la tâche était difficile car les documents iconographiques présentés ainsi que le peu d'informations précises délivrées sur les objectifs poursuivis et les problèmes à résoudre par les équipes ne permettaient pas véritablement d'apprécier la pertinence des réponses ni de comparer les projets. Très vite, les polémiques se déchaînèrent : les organes de presse se firent l'écho d'une foire d'empoigne où s'opposèrent professionnels, intellectuels, associations, et simples citoyens. Ni le premier report de la décision municipale de juillet à octobre, ni le deuxième d'octobre à décembre n'arrêtèrent la polémique « qui rebondissait de conflits d'intérêt en querelle de style »²⁴.

Les maquettes, qui ne présentaient que le niveau 0 et +1, favorisaient les deux équipes françaises qui, comme l'écrit Françoise Fromonot, « avaient abordé le site par le dessus, désireuses de renouer les liens de surface entre les Halles et le Paris environnant autour d'un jardin central »²⁵. Les améliorations des souterrains et des sorties, une série de notions plus techniques avaient été abandonnées à leur bureau d'études. À l'inverse, Maas et Koolhaas avaient attaqué le terrain par en-dessous, depuis le carrefour des transports en commun : leur traitement du jardin arrivait en fin de démonstration, comme une conséquence, un résultat.

Les partis adoptés par chacun étaient très différents : Nouvel, pour assurer l'équilibre économique de l'opération, construisait sur le flanc sud un large bâtiment de 60 000 mètres carrés et plantait un jardin sur les toits ; au contraire Maas creusait le déficit financier en proposant pour briser l'enferme-

ment du centre commercial et du pôle transport, une mégastructure évidée jusqu'à la gare par une grande faille, tandis que la toiture, partiellement vitrée, porterait le nouveau jardin.

Restaient alors deux projets, celui de Mangin et de Koolhaas. La proposition de Mangin était la plus « sage » dans le sens où elle ne remettait pas en question la forte interdépendance entre les espaces commerciaux et ceux dévolus aux transports. Elle comprenait un toit carré de 145 mètres de côté en cuivre ajouré, « le Carreau », couvrant l'ancien forum, et relié à la Bourse du Commerce par un large « cours » qui traversait le jardin rénové. L'autre, celui de Koolhaas, relevait d'une stratégie plutôt que d'un dessin, avec, dans les sous-sols, le percement d'un canyon au niveau -4 permettant d'évacuer directement la « salle d'échanges » sans avoir à passer par les circulations desservant les espaces commerciaux. En surface, il y avait la mise en place d'un jardin étendu à tout le quadrilatère et la liaison de ces deux mondes par vingt et un volumes verticaux émergeant ponctuellement sous forme de derricks colorés, répartis en ordre dispersé dans le jardin de plain-pied.

En novembre 2004, à l'occasion d'une interview d'Elisabeth Bourguinat, secrétaire générale d'Accomplir dont une grande part des propositions remises en 2003 avaient été retenues dans le programme définitif de la SEM-Centre en novembre de la même année, celle-ci nous décrit avec émotion le choc qu'elle et les membres de son association avaient éprouvé lorsqu'ils avaient découvert les quatre maquettes au mois d'avril 2004 : « D'abord les trois premières qui chamboulaient tout, massacraient le jardin et bouchaient le ciel, et l'heureuse surprise, dans un coin, un peu à l'écart, celle de Mangin qui présentait un jardin de quatre hectares et un toit dont la hauteur ne dépassait pas les 9 mètres ». Leur choix était fait, et ils entraient en campagne dès le mois d'avril en publiant un document, « La comparaison entre les quatre projets sur la base de cinquante et un critères d'évaluation », dans lequel Mangin obtenait la meilleure note en répondant à quarante et un d'entre eux²⁶. À la lecture des critères, l'évaluation faite par Accomplir se révélait pourtant assez contestable : elle analysait des projets ayant une envergure métropolitaine—et dont certaines dimensions concernaient des millions de Franciliens—à la lumière de considérations se limitant aux préoccupations des habitants du quartier et mettant sur le même plan les toilettes sur le site et la qualité des liaisons entre le sous-sol et le sol. Son activisme tout azimut—manifestations diverses, remarquable campagne médiatique—poussa Accomplir, qui avait réuni autour d'elle un collectif d'associations de quartier, Rénovation des Halles, à une opération encore plus contestable. Le 1 novembre 2004, comme le prévoyait son mandat, la SEM-Centre présenta au groupe de pilotage la comparaison des quatre projets à partir de sept principaux axes définis par le programme définitif de novembre 2003. Accomplir déclara alors que le rapport d'évaluation des projets rédigé par la SEM-Centre—qu'elle était la seule à avoir pu obtenir, en dehors des destinataires officiels, en dépit de sa confidentialité—était « scandaleusement orienté et partial ; tout était fait pour favoriser le projet Koolhaas au détriment de ses concurrents »²⁷. Et un peu

plus tard, elle prétendit que la SEM avait été dessaisie de la réalisation du rapport à la Commission d'Appel d'Offres au profit de la Direction de l'Urbanisme de la Ville de Paris, alors qu'il s'agissait en fait de la procédure administrative normale.

Alors qu'il avait déclaré en juillet 2004 devant le conseil municipal que « les quatre projets présentés par les équipes d'architectes ont tous des aspects intéressants, mais qu'aucun ne peut être totalement convaincant en l'état »²⁸, finalement, à l'issue de la réunion de la Commission d'Appel d'Offres des marchés de définition, Bertrand Delanoë se prononçait en faveur du projet Mangin, choix qu'il s'employa à justifier largement lors d'une conférence de presse le 15 décembre 2004 par un discours métaphorique qui ne parvint pas entièrement à convaincre. « Cette vision urbanistique est le premier choix qu'il fallait faire ; ainsi le cœur de Paris est réinséré dans son corps, et le lien avec les quartiers environnants est restauré.... » Il s'agissait de « remettre de la perspective, de redonner de l'espace à l'ensemble de cette partie de Paris ». « Le jardin d'un seul tenant et au sol fera l'objet d'interventions artistiques, éphémères ou durables ». Le maire voyait par ailleurs dans le toit du Forum proposé par l'équipe SEURA-Mangin, « une idée formidable, une œuvre élégante, lumineuse, légère »²⁹ dont il souhaitait soigner la réalisation par l'organisation d'un concours international.

Plus que les raisons du choix, c'est l'annonce d'une suite qui était importante : « Après ce vaste débat, cette vaste analyse, nous avançons, nous actons une étape et nous lançons un processus. David Mangin va coordonner ce chantier et il réalisera une partie des opérations ». Cette conclusion laissait espérer que les insuffisances du projet de l'équipe SEURA-Mangin allaient être corrigées dans la deuxième phase des études.

Le réaménagement des Halles, deuxième acte (2005-2006)

Lorsque le maire de Paris avait annoncé, lors de sa conférence de presse du 15 décembre 2004, la décision de la Commission d'Appel d'Offres à propos du lauréat des marchés de définition, il avait aussi précisé que la « concertation » avec les habitants continuerait : « Nous faisons aujourd'hui des choix d'orientation et la concertation va se poursuivre à travers le processus de création de la ZAC³⁰. Nous allons pouvoir prendre notre temps et prendre des décisions mûrement réfléchies comme nous le faisons aujourd'hui, et chacun sera invité à donner son point de vue »³¹.

La Direction de l'Urbanisme récupéra à partir de janvier 2005 la coordination générale du projet et se mit à organiser de nombreuses réunions entre les partenaires et les différents services administratifs. De cette concertation institutionnelle, rien ne filtrera à l'extérieur, sinon neuf mois plus tard l'annonce d'une stratégie qui fut exposée lors d'une réunion publique le 14 décembre 2005.

Alors que la ville considérait que le succès obtenu par l'exposition des maquettes lors de la première phase et que le nombre de bulletins remplis (près

de 12 000) par les visiteurs à cette occasion constituaient une preuve manifeste que les citoyens avaient largement été associés au projet, les habitants qui avaient été les plus actifs durant cette première phase se montrèrent en revanche beaucoup plus sceptiques à cet égard. Les associations ne manquèrent pas de le faire savoir au cours des réunions qu'elles organisèrent au début de l'année 2005, dans un premier temps de façon indépendante, puis avec la Direction de l'Urbanisme. C'est à l'occasion de l'une d'entre elles, organisée le 22 janvier par l'association Accomplir, qu'un premier bilan de la « concertation » fut dressé³². Elisabeth Bourguinat, secrétaire générale de l'association et porte-parole du collectif Rénovation des Halles, proposa une contribution à ce bilan en prenant appui sur les principes de la Convention d'Aarhus ratifiée par la France en 1998, et sur une Charte de concertation réalisée en juillet 1996 par le Ministère de l'Environnement avec le concours de représentants de la société civile, mais qui n'avait quasiment jamais été utilisée.

Après s'être réjouie que le maire de Paris « veuille poursuivre cet effort de concertation » qui, selon elle, avait « déjà commencé à porter ses fruits puisque le projet choisi [celui de David Mangin] fait l'objet d'un large consensus », son exposé introductif consista en une critique systématique et dans l'ensemble juste d'une démarche que le maire avait jusque-là présentée comme exemplaire, compte tenu des importants moyens logistiques mis en œuvre et des succès médiatiques obtenus. Toutefois, pour ceux qui avaient suivi l'opération des Halles depuis le début, ces critiques visaient aussi à justifier le ton polémique « plein de bruit et de fureur » que l'association Accomplir avait adopté dans sa campagne pro-Mangin. D'où la conclusion de Mme Bourguinat : « L'évaluation qu'on peut faire de la première phase de concertation des Halles est paradoxale : elle est très satisfaisante du point de vue des résultats (...) mais il s'agit d'un résultat miraculeux.... Bref, dans cette première étape, la concertation a été conquise par la force et elle a abouti à un beau résultat ; mais pour plus de sûreté et aussi pour plus de démocratie, nous souhaiterions que dans l'étape suivante elle soit acquise par le droit, c'est-à-dire que l'on construise un dispositif formalisé, officiel, dans lequel chacun pourrait jouer son rôle à sa place »³³.

La dimension essentiellement « communicante » du dispositif de « concertation » mis en œuvre par la municipalité et la SEM lors de la première phase faisant l'objet d'un constat relativement partagé³⁴, l'Atelier des Halles du Forum Social Local Paris-Centre³⁵ organisa le 11 février 2005 une réunion en présence de différents représentants associatifs et de Parisiens qui s'étaient intéressés au projet. Celle-ci fut consacrée à la deuxième phase ouverte par les déclarations du maire le 15 décembre 2004. Comment poursuivre en termes de propositions de programme et de concertation ? C'est à ce moment que notre association, l'EPPPUR, qui jusqu'en octobre 2004 avait suivi le déroulement du projet principalement en tant qu'observatrice, présenta une Charte de Programmation Concertée et Participative.

L'EPPPUR avait été en fait sollicitée quelques mois plus tôt par des représentants associatifs—parmi lesquels on trouvait au départ des membres

d'Accomplir et du Forum Social Local Paris-Centre—pour les aider à formuler des propositions méthodologiques à la Ville de Paris afin de poursuivre la concertation. Depuis une dizaine d'années, des membres de l'EPPPUR et de l'Institut d'Urbanisme de Paris sont impliqués dans des démarches de recherches et d'expérimentations visant à promouvoir l'organisation de démarches participatives dans les projets urbains et d'équipements en France³⁶. Les principes que nous essayons de développer visent à répondre à l'absence d'articulation entre les structures d'implication des habitants et les processus opérationnels tels que définis par les décideurs et les techniciens qui ne permettent pas généralement de rendre la participation citoyenne effective malgré les injonctions réglementaires de plus en plus pressantes évoquées précédemment. L'opération des Halles nous a donné l'occasion d'élaborer et de proposer une Charte de Programmation Concertée et Participative s'intégrant dans le texte de la Charte de concertation du 5 juillet 1996, mais en y apportant une dimension plus pragmatique et opérationnelle, par la réécriture et le développement de son article VI stipulant que la « concertation doit s'organiser autour de temps forts ».

Cette proposition de charte fut approuvée par une partie des participants à la réunion du 11 février, des membres du Forum Social Local Paris Centre, et par certaines associations extérieures au collectif Rénovation des Halles. Ce groupe, en désaccord avec la façon dont Accomplir cherchait à restreindre la concertation à un dialogue entre quelques associations de riverains et la ville, décida de constituer un second collectif, Parole des Halles³⁷.

Les deux propositions faites à la Mairie de Paris début 2005

Lors des deux réunions sur les modalités de concertation du 13 avril et du 29 septembre 2005 organisées par la Direction de l'Urbanisme, la ville se trouva ainsi face à deux propositions de chartes de concertation qui, bien qu'ayant la même origine, la Charte du 5 juillet 1996 du Ministère de l'Environnement, offraient deux conceptions très différentes de l'implication citoyenne dans une démarche de projet. Celle de Rénovation des Halles, portée en fait par Accomplir, était une sorte de transposition d'une charte de concertation confectionnée en 1998 par la mairie de droite du treizième arrondissement de Paris pour la conduite des opérations autour de la Grande Bibliothèque de France, sur le site dit Paris Rive Gauche. Réunis en journée d'études à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France, des spécialistes avaient pourtant porté un avis critique sur ce dispositif reposant sur une structure bureaucratique assez lourde et coûteuse, calquée sur le fonctionnement administratif des associations, et qui s'était traduit à Paris Rive Gauche par une monopolisation de la parole habitante par quelques associations de riverains, qui de surcroît avaient eu un rôle relativement marginal sur le principal, à savoir sur la programmation des grands projets immobiliers. La proposition de

l'EPPPUR, présentée avec le collectif Parole des Halles, se voulait plus ouverte aux différents types d'usagers du site et plus explicitement en relation avec les dispositifs de concertation institutionnelle. Plus précisément, la démarche dont le schéma ci-dessous reprend les principes essentiels, repose sur l'organisation de réunions publiques, d'une information complète et interactive des habitants grâce en particulier à la création d'un site Internet comportant un forum de discussion, mais surtout, sur la constitution de groupes de travail composés non seulement de représentants associatifs mais aussi d'habitants-usagers qui interviennent tout au long du projet, du diagnostic à sa réalisation. Ces groupes auxquels ne participent ni les politiques, ni les techniciens municipaux, sont composés de dix à quinze personnes concernées par les thématiques et problèmes définis par le groupe des décideurs à chaque étape du processus de projet. Ils sont animés par une équipe d'assistance à la maîtrise d'ouvrage qui transmet ses réflexions au groupe de pilotage et qui s'appuie sur celles-ci pour proposer des hypothèses programmatiques aux décideurs. Le groupe de pilotage examine ces contributions et ensuite les accepte ou les renvoie aux groupes de travail pour une réflexion plus approfondie. Cette production, une fois

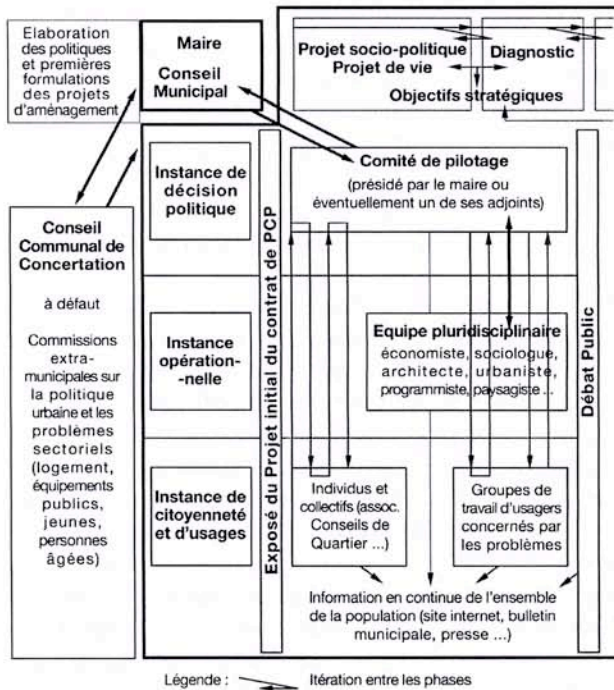


Figure 3. Principes de la programmation concertée et participative : Article VI de la Charte
 Source : Pierre Diméglio, Jodelle Zetlaoui-Léger en coll. avec François Trichet, « Contribution à l'élaboration d'une Charte de programmation concertée et participative », EPPPUR-IUP [document pdf à consulter à <http://www.univ-paris12.fr/iup>]

validée, constitue le document conclusif de la phase. Un débat public ponctue chacune de ces grandes étapes et est organisé selon des règles précises, avec annonce d'un ordre du jour et transmission de documents une quinzaine de jours à l'avance, puis diffusion après la réunion d'un compte-rendu intégral des débats et d'un texte de synthèse où figurent les enseignements tirés par la maîtrise d'ouvrage des débats et qui servent de point de départ à la phase suivante. Ce triple dispositif d'écoute, de dialogue, et d'arbitrage est censé favoriser une participation ouverte à l'ensemble de la population, à condition que l'information soit mise à la disposition du citoyen, dès le début et tout au long du procès de projet³⁸.

La charte de concertation adoptée par la Mairie de Paris

Le projet de charte que prépara la Direction de l'Urbanisme (DU) pour la réunion du 18 avril 2005 ignore la proposition du collectif Parole des Halles/EPP-PUR et sembla assez proche de celle d'Accomplir, c'est-à-dire aussi de Paris Rive Gauche, à ceci près qu'elle était infiniment moins contraignante pour les décideurs. Elle prévoyait notamment un Comité Permanent de Concertation (CPC) rassemblant décideurs et représentants associatifs, ainsi que des Groupes de Travail Thématiques, créés à partir de ce Comité « pour approfondir un sujet spécifique, enrichir les projets par l'expression de différents points de vue et de suggestions, et éclairer la décision des élus »³⁹. Ainsi, aucune place n'était prévue pour les habitants et usagers du site en dehors de la médiation associative. De plus, les instances constituées avaient une fois de plus une vocation essentiellement consultative en l'absence d'un dispositif clair les mettant en relation avec une instance de décision qui était invisible dans la Charte proposée.

Devant les critiques, de Parole des Halles en particulier, la DU présenta une deuxième version de la charte. Des améliorations furent apportées, mais le texte restait toujours muet sur la place des habitants et des usagers. Leur participation restait limitée aux réunions publiques, ce qui était bien le minimum que l'on pouvait attendre. Après une nouvelle levée de protestations de Parole des Halles, l'adjoint à l'Urbanisme Jean-Pierre Caffet promettait des prochaines améliorations.

En octobre, lors d'un compte-rendu public de mandat dans le premier arrondissement, le maire annonça ainsi que la ville était en train de préparer une charte qui « rendrait jalouses les associations de Paris Rive Gauche »⁴⁰. En effet, la troisième version de la Charte de concertation pour le projet des Halles parut en janvier 2006. Elle reprenait l'organisation institutionnelle de la version précédente : le Comité Permanent de Concertation (CPC) pour débattre à chaque grande étape de l'évolution du projet (art. I) ; un garant de la concertation désigné par la Ville pour veiller au bon déroulement de l'opération (art. V) ; un bureau du CPC « mis en place avec l'aide du garant, pour assurer la

permanence de la concertation et organiser le suivi de son déroulement » (art. II). Mais cette dernière version, en même temps qu'elle faisait référence aux principes de la Charte de Concertation du Ministère de l'Environnement de 1996 et à ceux de la Commission Nationale du Débat Public⁴¹ s'inspirait également de la charte de Parole des Halles/EPPPUR pour proposer enfin l'organisation de groupes d'habitants : « Afin de placer le citoyen et l'utilisateur au centre de la concertation, des groupes d'utilisateurs seront mis en place autant que de besoin pour identifier, par thème étudié, les problèmes et les demandes des différents publics » (art. IV). Fut mentionnée, par ailleurs, l'ouverture de la concertation à tous les publics, par le biais de réunions publiques et d'expositions (art. VII) et d'un espace sur le site Internet de la Mairie de Paris permettant l'expression des associations et du public⁴².

2006 : La programmation du Forum et l'avant-projet du jardin

Lors de la réunion publique du 14 décembre 2005, Jean-Pierre Caffet définit ainsi les objectifs du projet : faire des Halles une porte d'entrée dans Paris de dimension régionale grâce au pôle de transports et améliorer la qualité de vie et la sécurité pour l'ensemble des usagers. Il présenta aussi la stratégie urbaine de l'opération que la DU prévoyait en ces termes : « La recomposition des espaces publics du quartier des Halles autour d'un jardin rénové de 4,3 hectares, afin de reconstituer les continuités urbaines et de réinsérer le site dans l'enchaînement des espaces publics majeurs du centre de Paris » ; « la construction du Carreau , bâtiment nouveau, établi en superstructure de l'ancien Forum, qui redonnera aux espaces souterrains et aux équipements qui y sont localisés une visibilité urbaine à la mesure de leur rayonnement métropolitain » ; « la recomposition des espaces souterrains qui permettra d'améliorer la sécurité, l'accessibilité du pôle de transport et des équipements, le confort des usagers, clients et salariés du site, ainsi que les services offerts »⁴³.

Il annonça enfin la poursuite de la concertation et le calendrier des prochaines échéances : le lancement d'un concours d'architectes pour le « Carreau » en 2006 ; le choix du lauréat et la présentation du projet urbain des Halles en 2007 ; et enfin l'engagement des travaux en 2008 pour une fin prévue en 2012. Par rapport à la volonté de réaliser un projet ambitieux qui avait semblé être à l'origine du choix de la procédure des marchés de définition, la mairie revenait donc à un objectif plus modeste, mais qui était en fait cohérente avec le premier diagnostic qu'elle avait présenté en décembre 2002 et conforme à sa préoccupation initiale, à savoir, réaliser une opération de réhabilitation-rénovation permettant d'améliorer la situation actuelle.

Le projet global se trouva dès lors segmenté par la DU en dix sous-projets. Tandis qu'elle conservait la maîtrise des études sur les équipements publics, le jardin et le « Carreau » des Halles, elle confiait à la Région, au STIF, et à la RATP

celles concernant la restructuration de la gare et de la salle d'échange, et à la RATP et Espace Expansion celles sur les circulations intérieures.

Les résultats du concours sur le « Carreau » devraient être la pièce maîtresse de la présentation du projet en 2007, un an avant les élections municipales. Il s'agit d'un concours international sur esquisse dont l'avis d'appel d'offres a été lancé le 10 octobre 2006 avec une présentation du programme assez succincte, précisant le nombre de mètres carrés à construire, les questions de sécurité à prendre en compte, les objectifs de développement durable, et une contrainte importante, que la lumière du jour puisse descendre au fond du cratère. Toutes les études en cours sur les sous-projets cités plus haut ont été coordonnées, autant que faire se peut, pour permettre l'élaboration d'un cahier des charges qui serait remis aux équipes d'architectes à la mi-janvier 2007. Le caractère très ouvert du concours permettra-t-il à David Mangin d'imposer sa vision architecturale d'un toit carré, « le Carreau » vivement remis en question par les associations dans le cadre des Groupes de Travail Thématiques ?

Malgré leurs oppositions sur les options programmatiques à privilégier, Parole des Halles et Accomplir se sont rejoints au cours de l'année 2006 dans leurs critiques concernant la conduite de la concertation : les documents soumis à la discussion des Groupes Thématiques de Travail furent le plus souvent sommaires, communiqués la veille voire seulement au début des réunions. Ils ont aussi regretté le caractère tardif de l'organisation de groupes d'usagers et la faible prise en compte des résultats de leurs réflexions pour la définition du cahier des charges du concours et surtout pour le dessin du jardin confié à David Mangin. Mais le plus décrié fut l'attitude souvent passive des techniciens et des décideurs, se contentant lors des Groupes de Travail Thématiques d'écouter les diverses positions pour mieux se retrancher ensuite derrière leur caractère contradictoire et éviter de prendre position, pendant et après les débats. Du coup, pour beaucoup, la « concertation » annoncée en est restée une fois de plus principalement au stade de la consultation.

Ceux qui avaient prévu que les travaux ne seraient pas engagés sous la présente mandature en ont eu confirmation par la déclaration de l'adjoint du Maire de Paris à l'urbanisme en octobre 2006 : ce sera à la prochaine municipalité, issue des élections de 2008, de réaliser le projet. Le schéma de réaménagement général sera vraisemblablement présenté au public au deuxième semestre 2007, en même temps que les résultats du concours international sur le « Carreau » des Halles et que le projet du jardin. D'ici là, les principaux partenaires devront s'entendre sur le financement de chacune des opérations, négociations toujours différées et qui s'annoncent délicates, surtout avec la RATP et le STIF. Malgré une absence persistante de visibilité des ambitions poursuivies par chaque partenaire et de la cohérence d'ensemble du projet, le maire de Paris parviendra-t-il à atteindre ses objectifs : présenter deux projets pour le Forum et le jardin prêts à être réalisés après 2008 grâce notamment à la vente des surfaces commerciales supplémentaires ? Du succès de cette concertation institutionnelle dépendra celle de sa stratégie urbaine pour Paris telle qu'il l'a

dévoilée lors de son investiture en 2002, car des budgets pourront alors être consacrés à l'amélioration des transports en commun, aux équipements de quartier demandés par vingt maires d'arrondissement, et aux opérations de réhabilitation-rénovation des quartiers périphériques situés au Nord, à l'Est, et au Sud de Paris, dont certaines sont fortement déficitaires.

S'agissant de la concertation avec les citoyens, en dépit d'une application très partielle de la charte adoptée en 2005, la récente nomination de représentants associatifs non seulement au jury, mais aussi à la commission technique chargée de vérifier l'adéquation des projets des concepteurs au cahier des charges du concours du Carreau, constitue un fait assez inédit dans l'histoire des projets parisiens. Contribuera-t-elle à une meilleure prise en compte des problématiques symboliques, d'usage et de gestion lors du choix du lauréat, alors qu'élus et techniciens n'ont toujours pas fait connaître la façon dont ils tiendront compte dans le cahier des charges du concours, des remarques que leur ont faites les différentes instances de concertation au cours des multiples réunions organisées en 2006 ?

La mise en œuvre d'une démarche véritablement participative, prenant en compte tout au long du processus, les propositions des associations, mais aussi celles des usagers-habitants, devra en tout cas attendre la prochaine mandature.

PIERRE DIMÉGLIO est professeur émérite à l'Institut d'Urbanisme de Paris. Socio-économiste, urbaniste, docteur d'État (1984), diplômé du Centre d'Études du Programme Économique, il a commencé à travailler en 1955 au Ministère des Finances, puis au Ministère du Plan du Cambodge et de l'Algérie. A la SEDES, il s'est occupé de planification et d'aménagement régional et sectoriel, puis, au CERAU, des problèmes urbains sur un plan théorique, méthodologique, et pratique. Il effectue depuis 2004 avec Jodelle Zetlaoui-Léger une recherche sur « le processus de décision publique, le cas du réaménagement des Halles ». Il est président de l'EPPPUR, association non lucrative consacrée à la question de la programmation et de la participation.

JODELLE ZETLAOUI-LÉGER est Docteur en Aménagement et Urbanisme (1997) et maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme de Paris, elle assure la co-direction d'une spécialisation en « Programmation architecturale et urbaine », dans le cadre du Master « Urbanisme et Territoires », IUP/École d'Architecture Paris Malaquais. Elle est membre du Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales (CRETEIL-IUP), co-responsable de l'axe « Planification, Projets et programmation urbaine ». Elle exerce également depuis 1996 en tant que conseil auprès de collectivités locales pour la mise en œuvre de démarches participatives de programmation et d'évaluation de projets.

Notes

1. Sherry R. Arnstein, « A Ladder of Citizen Participation », *Journal of the American Institute of Planners* 35 (1969): 216-24. Échelle d'implication croissante qui comporte trois niveaux principaux se subdivisant eux-mêmes en deux ou trois degrés : la manipulation-thérapie, la coopération symbolique, et la participation.
2. Jacques Donzelot résume la différence entre « participation citoyenne » et « participation communautaire » par la formule suivante : « Si la première passe par l'accomplissement d'un pouvoir, la seconde relève plutôt de l'accomplissement d'un devoir » (*Faire Société. La politique de la Ville aux États-Unis et en France* [Paris : Seuil, 2003], 155).
3. Ce mouvement d'institutionnalisation de la participation habitante a été particulièrement perceptible lors de la promulgation des trois lois couvrant à présent toutes les échelles de l'aménagement et des politiques urbaines : la loi pour l'aménagement du territoire et le développement durable (1999), la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (2000), et la loi Démocratie de Proximité (2002).
4. Conseil d'État, *L'Utilité publique aujourd'hui* (Paris : La Documentation française, 1999).
5. La Convention d'Aarhus édictée par l'UNESCO en 1998 plaide en faveur d'une gestion de l'environnement par tous et pour tous.
6. En effet, l'adaptation française de l'échelle d'Arnstein comprend généralement quatre grands niveaux et non pas trois : information, consultation, concertation, participation.
7. La Régie Autonome des Transports Parisiens qui a en charge la gestion des infrastructures de transport public (métro, bus, RER, et tramway) à Paris et dans sa proche banlieue.
8. Cette association a été créée en 2000 pour mener des recherches et des études et diffuser des informations sur l'Évaluation, les Projets, les Pratiques, les Paysages Urbains, et leurs Représentations. Elle collabore avec des associations soucieuses d'un développement des démarches participatives dans les projets urbains et avec des chercheurs de l'Institut d'Urbanisme de Paris. Sur le projet des Halles, elle a mis à disposition des chercheurs, des étudiants, et des citoyens des documents consultables sur le site www.univ-paris12.fr/iup et a engagé une recherche sur les processus de décisions dans cette opération (Pierre Diméglio, en coll. avec Jodelle Zetlaoui-Léger, « Analyse des processus de décisions dans l'opération du réaménagement des Halles à Paris », 2002-2006, en cours).
9. Pour la période 2002-2004, on trouvera un récit détaillé in Françoise Fromonot, *La Campagne des Halles, les nouveaux malheurs de Paris* (Paris : La Fabrique, 2005). On pourra consulter également le rapport de l'Observatoire parisien de la démocratie locale réalisé par Georges Gontcharoff, « La démocratie participative à l'épreuve de deux opérations d'aménagement et d'urbanisme » (Paris, septembre 2005): 75-114.
10. Manuel Castells, *Luttes urbaines et pouvoir politique* (Paris : Maspero, 1973).
11. Paris a été administrée par un préfet de 1871 à 1977.
12. Source Unibail, 2003.
13. Sur les 163 élus au Conseil de Paris, quatre-vingt-douze forment la nouvelle majorité et soixante et onze l'opposition. À noter que dans le premier arrondissement dans lequel se trouve le quartier des Halles, la liste du candidat de droite, Jean Legarret, l'a emporté de quelques centaines de voix devant la liste de gauche conduite par Alain Le Garrec, qui sera toutefois nommé par le maire de Paris président de la SEM-Centre, chargée de conduire les études pour le réaménagement des Halles durant la première phase.

14. Direction de l'Urbanisme de Paris, *Mise en valeur du quartier des Halles*, Délibération AUC-02-178, votée par le Conseil de Paris le 15 décembre 2002, 10.
15. Ibid.
16. Direction de l'Urbanisme, *Les Halles, diagnostic préliminaire du site*, octobre 2002, document interne DU.
17. Propos qu'aurait prononcé Christian Sautter en 2002 et qui ont été reportés par le journal *Le Canard Enchaîné*, 22 décembre 2004.
18. Pierre Diméglio, Jodelle Zetlaoui-Léger, avec Charlotte Lavaquerie, « Marchés d'études de définition simultanés. Évaluation d'une procédure » (Laboratoire CRETEL, Institut d'Urbanisme de Paris, EPPPUR, novembre 2001) ; Jodelle Zetlaoui-Léger, « Les marchés de définition simultanés : un succès à interroger », *Urbanisme* 325 (juillet-août 2002) : 14-17.
19. Association Accomplir, « Propositions de l'Association ACCOMPLIR pour le projet de rénovation du quartier des Halles, Étape 1-Juillet 2003 », document pdf, à consulter à <http://www.accomplir.asso.fr/dossiers/renovation/Propositions%20et1.html> ou sur le site web de l'association, www.accomplir.asso.fr, sous les rubriques Dossiers et Rénovation des Halles.
20. Mairie de Paris, SEM-Centre, RATP, Espace Expansion, Région Île de France, *Marchés d'études de définition simultanées pour le réaménagement du quartier des Halles. Tome 2 Phase ouverte*, document interne SEM-Centre, 3 décembre 2003, 27.
21. Voir note 15 ci-dessus.
22. Initialement, l'exposition devait avoir lieu après le choix du lauréat.
23. Propos rapportés dans l'édition du *Monde*, 15 décembre 2004.
24. Fromonot, *La Campagne des Halles*, 61.
25. Ibid., 100.
26. Association Accomplir, « Comparaison entre les quatre projets sur la base de 51 critères d'évaluation, Étape 4-Avril 2004 », document pdf, <http://www.accomplir.asso.fr/dossiers/renovation/ETAPE%204.pdf>.
27. Collectif Rénovation des Halles, « Échange de courriers avec la SEM-Paris-Centre à propos du rapport confidentiel qu'elle a présenté au comité de pilotage le 02/11/04 », document pdf, <http://www.accomplir.asso.fr/dossiers/renovation/Commentaires%20reponse%20SEM.pdf>.
28. Citation du maire prise du Compte-rendu intégral du débat du Conseil de Paris sur « La mise en valeur du quartier des Halles », le 6 juillet 2004, <http://www.accomplir.asso.fr/dossiers/renovation/10%20conseil%20de%20paris.htm>.
29. Toutes les citations de ce paragraphe, ainsi que celle du suivant, viennent de la conférence de presse de Bertrand Delanoë, maire de Paris du 15 décembre 2004, <http://www.accomplir.asso.fr/dossiers/renovation/conf%20delanoe%20compl.pdf>.
30. Zone d'Aménagement Concertée.
31. Conférence de presse de Bertrand Delanoë, 15 décembre 2004.
32. Collectif Rénovation des Halles, « Concertation sur le projet des Halles : Bilan et perspectives », 22 janvier 2005, document pdf d'une table-ronde, à consulter à <http://www.accomplir.asso.fr/dossiers/renovation/Invitation%20reu%20conc%202-01-05.pdf> ou sur le site web de l'association sous les rubriques Dossiers et Rénovation des Halles.
33. Ibid.
34. Trois articles fondamentaux de la Charte de Concertation de 1996 permettent précisément de le constater. Ils illustrent des objectifs qui sont rarement atteints dans les démarches de projets urbains, comme l'a montré la première phase du projet des Halles, à savoir :
 L'article I : « La concertation commence à l'amont du projet », c'est-à-dire dès le diagnostic. Aux Halles, les études préliminaires ont été engagées par chaque maître d'ouvrage sans faire l'objet d'une synthèse partagée quand aux objectifs à pour-

suivre en priorité, ce qui a créé une certaine confusion dans l'appréciation des résultats des marchés de définition.

L'article II : « La concertation est aussi large que possible : elle doit associer tous ceux qui veulent y participer, notamment élus, associations, et particuliers ». Seules les associations de riverains ont été sollicitées lors des rencontres organisées par la SEM avec les équipes de concepteurs et ont pu faire des propositions qui ont été prises en compte dans le programme. Certes, les usagers du pôle de transports ont été enquêtés par la RATP avant les marchés de définition, et la SEM a tenté de réunir des représentants d'associations de banlieue, mais ces initiatives restèrent limitées par rapport aux publics visés et n'eurent pas d'impact visible dans le programme réalisé par la SEM. Il en a été de même à propos de la consultation auprès des visiteurs de l'exposition présentant les maquettes dont les résultats, biaisés de surcroît par le caractère partiel des informations présentées, n'ont manifestement pas contribué à enrichir la réflexion des techniciens et des élus durant la première phase.

L'article IV : « La concertation exige la transparence. [...] Il convient d'indiquer dès le début de la concertation les étapes du processus décisionnel [...]. L'information est complète, accessible aux non spécialistes, permanente et contradictoire ». Le grand public n'a jamais eu accès aux comptes-rendus des réunions du groupe de pilotage, et les modalités de décision ont été peu claires au cours et à l'issue des études de définition.

35. Atelier des Halles du Forum Social Local de Paris-Centre, émanation parisienne des Forums Sociaux altermondialistes qui s'organisent dans le monde entier actuellement.
36. Pierre Diméglio, « Proposition de charte de programmation concertée et participative », *Urbanisme* 342 (mai-juin 2005): 72-74.
37. Ce collectif constitué en septembre 2004 a été fondé par quatre associations—Curiositas, EPPPUR, Glob'halles, Paris des Halles—et accueille des habitants qui ne sont pas forcément des riverains de l'opération.
38. Pierre Diméglio, « Pour la programmation générative et participative des projets urbains. Le cas de l'île-St-Denis », *Urbanisme* 320 (septembre-octobre 2001): 26-31. Éric Daniel-Lacombe et Jodelle Zetlaoui-Léger, « Du projet de vie au projet d'architecture : le cas du centre socioculturel de Buxerolles », *Urbanisme* 342 (mai-juin 2005): 71-73.
39. « La concertation », http://www.paris.fr/portail/Urbanisme/Portal.lut?page_id=101&document_type_id=4&document_id=13460&portlet_id=14634&multileveldocument_sheet_id=855 ou sur le site de la ville de Paris, sous le rubrique de Logement et Urbanisme, dans le Dossier « Rénovation du quartier des Halles : où en est le projet ? » .
40. L'expression est ici de Georges Gontcharoff qui est l'auteur de la transcription du compte-rendu de mandat de Bertrand Delanoë dans le premier arrondissement du 19 octobre 2005, à consulter sur le site Internet de l'Institut d'Urbanisme de Paris, www.univ-paris12.fr/iup, dans le dossier les Halles. Le maire y a déclaré : « Un responsable de Seine-Rive-Gauche dit même qu'on fait plus et mieux aux Halles que chez lui. »
41. Commission Nationale du Débat Public : instance créée par l'État en 1996 afin d'organiser des débats publics entre élus, techniciens, associations et habitants selon des règles précises, dans le cadre de consultations sur des projets urbains de grande envergure ayant un fort impact environnemental.
42. La Charte est disponible en version pdf à http://www.paris.fr/portail/Urbanisme/Portal.lut?page_id=101&document_type_id=4&document_id=13460&portlet_id=14634&multileveldocument_sheet_id=1511 sur le site de la ville de Paris, sous le

rubrique de Logement et Urbanisme, dans le Dossier « Rénovation du quartier des Halles : où en est le projet ? » .

43. Mairie de Paris, Direction de l'Urbanisme, Sous-Direction de l'Aménagement, *Marché d'assistance à la direction de projet pour la rénovation du quartier des Halles à Paris, 1er arrondissement, Marché de prestations intellectuelles d'Assistance à Maître d'Ouvrage (AMO)*, 21 mars 2006, à consulter à http://www.univ-paris12.fr/20356026/0/fiche___pagelibre/.