

Collectif Rénovation des Halles

49, rue Saint-Denis Paris 1^{er} (boîte aux lettres sur rue)

Contact : 06 75 21 80 34 - 01 40 28 06 21

collectif.halles@free.fr - <http://collectif.halles.free.fr>

Concertation sur le projet des Halles : bilan et perspectives

(22/01/05)

Le 15 décembre 2004, lors de la conférence de presse par laquelle il a annoncé le choix de David Mangin pour assurer la maîtrise d'œuvre urbaine du projet de rénovation des Halles, Bertrand Delanoë déclarait : « *La concertation n'est pas terminée : nous faisons aujourd'hui des choix d'orientation et la concertation va se poursuivre à travers le processus de la ZAC. 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* »

Nous nous réjouissons que le Maire de Paris veuille poursuivre cet effort de concertation, qui a déjà commencé à porter ses fruits puisque le projet choisi, celui de David Mangin, fait l'objet d'un large consensus.

Pour optimiser cette nouvelle phase de la concertation, nous avons jugé indispensable de tirer les leçons de la phase qui vient de s'achever aux Halles, et aussi de nous informer sur l'un des dispositifs de concertation les plus en pointe actuellement à Paris, celui qui a été mis en place sur la ZAC Paris Rive Gauche, dans le 13^{ème} arrondissement. Nous avons également souhaité solliciter les avis de plusieurs spécialistes de la programmation concertée et du débat public.

C'est pourquoi nous avons organisé le 22 janvier 2005, au Forum Saint-Eustache, une table-ronde qui réunissait :

- Elisabeth Bourguinat, secrétaire de l'association ACCOMPLIR et coordinatrice du Collectif Rénovation des Halles,
- Georges Gontcharoff, expert à l'Observatoire parisien de la démocratie locale,
- Fabrice Piault, président de l'association Tam-Tam, impliquée dans la concertation sur la ZAC Paris Rive Gauche,
- Gilles-Laurent Rayssac (Res publica), spécialiste de la conception et de l'organisation de processus de concertation et de débats public (projets urbains, santé publique, organisation des transports...),
- Ginette Treton, vice-présidente de l'association ADA13, impliquée dans la concertation sur la ZAC Paris Rive gauche,
- Jodelle Zetlaoui-Léger (sociologue, enseignant-chercheur à l'Institut d'urbanisme de Paris).

Une centaine de personnes ont assisté à cette réunion, présidée par François Weill (président d'ACCOMPLIR) et Gilles Pourbaix (vice-président d'ACCOMPLIR). Le présent compte-rendu a été validé par les principaux intervenants.

I – Le bilan de la concertation aux Halles

● **Elisabeth Bourguinat** : Je vais vous proposer une contribution au bilan sur la concertation des Halles, en procédant par référence à la Charte de la concertation qui a été élaborée par le

ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire en 96 : je reprendrai les différents articles de cette charte en faisant des commentaires par rapport à ce qui s'est passé aux Halles pendant la première phase.

Article 1 : LA CONCERTATION COMMENCE A L'AMONT DU PROJET

C'est un très bon point concernant les Halles : plusieurs mois avant la délibération du conseil de Paris de décembre 2002, nous avons été tenus au courant par Alain Le Garrec, président de la SEM Paris Centre, qu'un projet se préparait. C'est suffisamment rare pour qu'on le souligne : en général les associations sont mises au courant beaucoup plus en aval des projets. A noter cependant qu'il s'agissait d'une information plus ou moins confidentielle : d'autres associations du quartier n'ont pas été aussi bien informées, et la population en général ne l'a su que beaucoup plus tard.

Article 2 : LA CONCERTATION EST AUSSI LARGE QUE POSSIBLE

On nous a constamment rappelé que le projet ne concernait pas que les riverains, mais tous les Parisiens et tous les Franciliens. Mais à part le recueil des avis des visiteurs de l'exposition (dont l'exploitation a été très limitée), qu'a-t-il été fait pour mobiliser des banlieusards ou même des Parisiens dans la concertation ? Les seules associations parisiennes qui se sont « mouillées » sur ce projet l'ont fait à notre invitation. N'aurait-il pas été possible, sur le budget de 1,5 M d'euros qui a été dépensé, d'organiser ne serait-ce que trois ou quatre ateliers avec des banlieusards volontaires recrutés dans la rue ou dans le RER ?

Par ailleurs, la SEM a eu tendance à privilégier les réunions de travail avec les associations et a organisé relativement peu de réunions publiques ouvertes à tous ; il n'y en a eu que deux au cours du processus, et notamment il n'y en a plus eu aucune une fois que les maquettes ont été présentées (les ateliers de l'Hôtel de Ville en octobre 2004 n'étant accessibles que sur invitation).

Enfin et surtout, comment prévoir une concertation "la plus large possible" sur un calendrier aussi serré que celui qui était prévu à l'origine (deux mois à peine, entre le 7 avril et le 15 juin) ? Cette précipitation a énormément nui à la sérénité de la concertation, car tout le monde a un peu paniqué en pensant que les décisions seraient prises en si peu de temps.

Article 3 : LA CONCERTATION EST MISE EN ŒUVRE PAR LES POUVOIRS PUBLICS

Cet article précise que « les modalités de la concertation doivent être définies par les pouvoirs publics » et que « lorsque le maître d'ouvrage n'est pas une autorité publique, il lui faut alors tenir l'autorité compétente informée de son projet et définir avec celle-ci les modalités de la concertation ». A aucun moment nous n'avons eu le sentiment que l'autorité publique avait défini les modalités de la concertation (périmètre de ce qui était concertable ou non, périmètre des acteurs de la concertation, méthodes utilisées pour mobiliser ceux qui étaient le plus difficiles à réunir, calendrier, documentation, moyens, etc.) : tout s'est négocié au fur et à mesure avec la SEM, voire avec l'agence de communication qui travaillait sur le projet.

Article 4 : LA CONCERTATION EXIGE LA TRANSPARENCE

Comme l'a montré une étudiante de l'EHESS¹ le site Internet officiel donnait un aperçu des projets mais pas une connaissance approfondie permettant de participer activement à la concertation. Des CDROMs des projets ont été distribués au compte-goutte et étaient inutilisables tels quels en raison de la lourdeur des fichiers et de la taille des images ; nous avons dû les imprimer (en couleur) par nos propres moyens. Combien d'autres associations ont pu se le permettre ?

Par ailleurs, de nombreuses études sur tout le quartier ont été réalisées par les services de la ville ; pourquoi ne nous ont-elles pas été communiquées ?

Problème plus grave : manifestement l'ampleur de l'opération a fortement évolué au cours du processus, par rapport à la délibération de 2002, sans que nous en soyons informés (et

¹ Emilie Bajolet, « Du site urbain au site internet », Analyse critique du site officiel du projet des Halles (projetleshalles.com) (05/06/04). Texte disponible sur notre site www.accomplir.asso.fr, rubrique « nos dossiers », « rénovation des Halles ».

accessoirement, peut-être sans que les élus en soient bien conscients, puisqu'il semble qu'eux-mêmes aient été surpris lors de la découverte des maquettes). On est parti d'un projet de réhabilitation, on est arrivé à un projet de réaménagement « lourd », avec notamment de nombreuses constructions dans le Jardin, et heureusement, on est revenu à un projet de réhabilitation avec quelques réaménagements légers. Entre les deux, le moins qu'on puisse dire est que la transparence n'a pas été totale.

Article 5 : LA CONCERTATION FAVORISE LA PARTICIPATION

La concertation a notamment pour but « d'échanger les arguments et de rapprocher les points de vue », or en première phase tout était soigneusement compartimenté : les élus, les partenaires et les services de la ville se retrouvaient dans le comité de pilotage ; les associations de riverains et de commerçants dans les réunions de travail ; les associations d'usagers du transport ont eu des visites à part, ainsi que d'autres catégories comme les policiers ou encore les associations de malentendants ; des intellectuels et artistes ont été réunis dans un « cercle des Halles » qui est apparemment à l'origine de représentation complètement décalées comme l'idée qu'il existerait une « lutte des classes » dans le quartier, entre « les gens du dessus » et « ceux du dessous ». Si nous avions eu l'occasion de rencontrer ce groupe de réflexion, nous aurions pu les détromper sur cette représentation fautive qu'ils ont d'une répartition spatiale des différents types de population et de nos prétendues appréhensions par rapport aux banlieusards.

On peut souligner un point positif : la publication, sur le site officiel, de toutes les contributions des associations, dans les termes mêmes où elles avaient été rédigées. Mais c'était plus un « collage » qu'un véritable dialogue : à aucun moment ces différentes catégories d'acteurs ne se sont retrouvées autour d'une table pour travailler vraiment sur le fond.

Enfin, les responsables d'équipements, qui par définition ont une très grande connaissance du site, des équipements qu'ils dirigent et des usagers, ont été quasiment réduits au silence : ils n'ont eu en tout et pour tout qu'une visite « au galop » des quatre équipes d'architectes, et notre concertation avec eux s'est faite de façon bilatérale et informelle.

Article 6 : LA CONCERTATION S'ORGANISE AUTOUR DE TEMPS FORTS

Les étapes se sont succédé voire tuilées sans qu'il y ait de véritable validation d'une étape avant de passer à la suivante.

L'examen de l'opportunité du projet a été « zappé » dans la concertation car celle-ci a sans doute été jugée comme allant de soi, mais aujourd'hui encore il existe de nombreux acteurs qui ne sont pas convaincus de la nécessité du projet.

Ensuite, le projet a été insuffisamment défini : des éléments aussi essentiels que la constructibilité ou la non-constructibilité du Jardin, ou encore le nombre de mètres carrés commerciaux à construire, ne figuraient pas sur le programme officiel. Après la phase ouverte de l'étude de définition, ma publication de ce programme aurait dû être l'occasion d'une prise de position nette et claire de la part des élus sur ce qui allait ou non être fait.

Article 7 : LA CONCERTATION NECESSITE SOUVENT LA PRESENCE D'UN GARANT

Très mauvais point dans le cas des Halles : on peut imaginer que c'est la SEM qui aurait dû être le garant de l'équité de la concertation ; mais quand elle a commencé à prendre parti, en toute illégalité, nous n'avons plus eu personne vers qui nous tourner.

Article 8 : LA CONCERTATION EST FINANCEE PAR LE MAITRE D'OUVRAGE

Aucune aide ne nous a été apportée par exemple pour l'impression et la diffusion des documents non disponibles sur Internet, ou encore pour l'organisation d'une réunion publique avec un architecte, que nous avons entièrement prise en charge.

Article 9 : LA CONCERTATION FAIT L'OBJET DE BILANS

Aucun bilan n'a été mené à ce jour sur la première phase de la concertation ; c'est nous qui prenons l'initiative de celui-ci.

En conclusion, l'évaluation qu'on peut faire de la première phase de concertation des Halles est paradoxale :

- très satisfaisante du point de vue des résultats, puisqu'on se trouve face à un projet d'urbanisme qui a été jugé excellent par la Direction de l'Urbanisme (33 points sur 38), qui a suscité un large consensus parmi les acteurs de la concertation et qui va permettre d'élaborer maintenant un projet architectural de qualité ;
- mais il s'agit d'un résultat miraculeux : avec une concertation officielle si rudimentaire et un programme aussi lacunaire, on aurait pu aboutir à quatre projets aussi décalés, par rapport au problème posé, que les trois qui ont été écartés, et la procédure aurait dû être déclarée infructueuse ;
- ce sont les graves carences du dispositif qui ont poussé les associations à s'investir dans le projet de manière extrêmement engagée, mais elles auraient très bien pu se décourager, au lieu de s'obstiner à refuser une décision absurde présentée comme inéluctable.

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 : les associations et les citoyens pour donner leurs divers points de vue et éclairer la décision du maître d'ouvrage ; le maître d'ouvrage pour, à partir de ces points de vue éventuellement contradictoires, prendre la décision la plus conforme à l'intérêt général ; le maître d'œuvre pour mettre sa compétence et son imagination au service du projet qui a été défini par le maître d'ouvrage.

● **Gilles-Laurent Rayssac** : Je dirige une petite société, Res Publica, dont le métier principal consiste à organiser des processus de concertation et de débats publics pour le compte de maîtres d'ouvrage. Habituellement, je suis donc du côté des aménageurs et j'ai les associations en face de moi, mais peu importe, car le processus de concertation consiste à ce que toutes les parties prenantes d'une question ou d'un projet se retrouvent autour d'une table.

Je voudrais repartir du paradoxe qu'a souligné Elisabeth Bourguinat : le résultat de cette première phase est bon, et pourtant les voies empruntées n'étaient pas satisfaisantes. C'est vrai que même avec une concertation bancaire, voire même pas du tout de concertation, il peut arriver que le résultat ne soit pas catastrophique : il ne faut quand même pas oublier que se penchent sur ces projets des gens très qualifiés, appartenant aux différents services des collectivités territoriales, avec lesquels on peut ne pas être toujours d'accord, mais qui fondamentalement ne cherchent pas le mal de leur prochain ou des citoyens.

Cela étant, on ne peut pas considérer qu'obtenir un bon résultat par un processus de concertation qui n'est pas satisfaisant soit en soi un résultat satisfaisant, ne serait-ce que pour le fonctionnement démocratique du territoire et de la collectivité concernés. Or il faut reconnaître que la concertation et la démocratie participative sont encore des pratiques récentes, auxquelles tous les acteurs de la chose publique ne sont pas encore habitués. Tous ne sont pas encore prêts à accepter que la démocratie participative vienne compléter, enrichir, accompagner le mouvement de la démocratie représentative. Il y a d'autres pays, comme le Canada, où la démocratie participative est une pratique nettement plus ancienne et beaucoup plus reconnue, et donc plus naturelle dans le fonctionnement des collectivités.

Pour ne pas être trop long, je voudrais revenir sur quatre des points forts ou faibles qu'a soulignés Elisabeth Bourguinat.

Un vrai point fort du processus de concertation de la première phase, c'est que les associations ont été informées très en amont du projet, ce qui d'une certaine façon a commandé tout le reste. Ce

qu'on peut regretter, c'est que l'information ne soit sans doute pas allée assez loin, et que n'aient pas été évoquées dès le départ les conditions dans lesquelles cette information allait être gérée en commun par les promoteurs du projet, l'autorité politique et l'ensemble des parties prenantes du projet. Il aurait été intéressant que, dès le démarrage, tous ces acteurs se mettent d'accord sur les conditions dans lesquelles ils allaient se concerter tout au long du projet, ou du moins en discutent, à défaut de se mettre d'accord. D'une façon générale, pour qu'un processus de concertation soit réussi, il faut que ses règles soient connues à l'avance ; c'est un principe extrêmement important.

Le deuxième élément est la question de la transparence, et de la différence qu'il y a entre *information* et *communication*. L'une et l'autre sont indispensables. La gestion de l'information permet d'accompagner et d'alimenter le processus de concertation. La communication sert à faire comprendre le projet au plus grand nombre. Il semble qu'en effet le site Internet officiel était un site de *communication*, et ne permettait pas à l'ensemble des parties prenantes souhaitant participer à la concertation d'être à égalité du point de vue de leur *information* sur le projet. Or c'est également un élément essentiel : il faut que l'ensemble des parties prenantes, qui sont toutes a priori légitimes pour participer au projet, disposent des mêmes informations. Si tout le monde ne sait pas la même chose, si certains sont « moins égaux » que d'autres, ils deviennent moins légitimes que d'autres, et cela entraîne des distorsions qui peuvent être importantes.

Autre point qui me paraît crucial : la place, qui est toujours très particulière et difficile à définir, mais sur laquelle il est indispensable de réfléchir, que peuvent jouer les gestionnaires des équipements publics du site, et d'une manière générale, les techniciens qui travaillent pour le compte du maître d'ouvrage : quel est le rôle du fonctionnaire municipal dans une concertation de ce type, surtout s'il habite dans le quartier concerné et/ou exerce une fonction sur le site ? Ces personnes ont en principe tout juste le droit d'écrire des notes de services dans le cadre de leur travail, et certainement pas de prendre la parole dans les débats publics. Or elles ont une connaissance intime de ce qui se passe sur le site et pourraient apporter une très grande richesse au débat. Au cours de la première phase de la concertation, vous n'avez manifestement pas pu profiter de cette richesse-là.

Dernier point, je suis très surpris de découvrir le cloisonnement qui a prévalu dans ce dispositif de concertation entre les différentes parties prenantes, les différents types de visites, etc. Une des règles majeures du débat public est à mon sens ce que j'appelle la double non-spécialisation : il faut éviter les débats entre spécialistes, car ils ont tendance à tourner en rond et à ne pas se situer dans la « réalité » des choses ; il faut éviter les débats spécialisés sur une seule question, car on a généralement affaire à des objets et à des situations complexes qui ne souffrent pas qu'on les regarde sous un seul angle. Toute la richesse d'un débat naît du mélange entre les publics, et du fait que chacun apporte ses propres témoignages, expertises, contestations, revendications, éclairages différents. A l'avenir, vous auriez tout intérêt à faire en sorte que cette règle de la double non-spécialisation soit respectée, pour que votre débat soit le plus riche possible.

DEBAT

Une grande confusion

Dominique Pardo : Je représente l'Association des riverains de la rue des Bourdonnais. Avant de venir à cette réunion, j'ai interrogé plusieurs membres de mon association, et je leur ai demandé ce qu'ils avaient compris sur ce qui a été décidé ou non par le Maire de Paris : je n'en ai pas trouvé deux qui avaient le même avis. On ne sait pas si on a choisi le projet Mangin, si on a choisi Mangin pour faire un nouveau projet, si on part du projet Mangin pour faire tout autre chose, etc. Les gens sont actuellement dans la confusion et l'ambiguïté la plus totale, et cela a été le cas depuis le début de ce projet.

Un intervenant : Je ne suis pas sûr que le résultat de cette première phase puisse être interprété de façon aussi positive qu'Elisabeth Bourguinat l'a dit. Beaucoup de gens ont dit et écrit qu'il s'agissait en fait d'un « non choix » par la mairie de Paris. On a confié à un architecte la coordination de l'opération, mais on lui a retiré ce qui faisait son originalité architecturale, c'est-à-dire le Carreau.

Elisabeth Bourguinat : Ce qui a été choisi, c'est une stratégie urbaine, et c'est bien ce qui faisait l'objet du marché d'étude de définition. La place excessive qui a été donnée aux maquettes dans la salle d'exposition a pu faire croire qu'il s'agissait d'un concours d'architecture, mais en réalité, les questions posées étaient : à quel endroit doit-on construire, sur quel volume, comment dispose-t-on les équipements, comment gère-t-on les différents flux, etc. Sur ces questions, le projet Mangin a parfaitement convaincu les décideurs, puisqu'il aurait pu être panaché avec un autre projet et que ce n'est pas le cas. La seule chose qui ne lui a pas été confiée, c'est l'architecture du Carreau, qui fera l'objet d'un concours international ; mais ses préconisations à ce sujet seront retenues, à savoir notamment que le toit ne devra pas monter au-delà de neuf mètres et qu'il sera transparent, et du reste David Mangin participera de près à l'élaboration du cahier des charges. Il n'est donc pas question de tout recommencer : c'est bien le projet Mangin qui a été retenu.

Coût du projet et participation de la région

Jacques Gauthier : Depuis le début du projet, on n'a jamais parlé du problème du coût de l'aménagement, qui sera pourtant énorme. Il aurait été de plusieurs milliards d'euros si le projet Nouvel avait été retenu. Par ailleurs, la région Ile-de-France et le STIF n'ont jamais été présents dans les débats, alors que les travaux concernant le RER ont une importance considérable dans ce projet.

François Weill : Le coût du projet n'est pas aussi élevé que vous le dites : la fourchette qui a été évoquée allait de deux cents à six cents millions d'euros ; elle ne comprenait cependant pas les indemnités très importantes qu'il aurait fallu verser au centre commercial si certains projets avaient été retenus. En ce qui concerne le RER, la région participe au conseil d'administration de la RATP, et sera donc probablement amenée à participer aux coûts de réaménagement de la salle d'échange.

Un intervenant : Un accord a été signé en janvier 2004 sur 230 projets communs à Paris et à la région, et le projet des Halles en fait partie.

Gilles Pourbaix : Le fait qu'il n'ait pas été question de coût pendant toute cette première phase est lié au fait qu'il s'agissait d'un marché d'étude de définition et non d'un concours. Par ailleurs, dans les réunions de concertation, on a effectivement régulièrement vu un siège vide, celui du représentant de la région, ce qui est quand même assez surprenant.

La Charte de la concertation de 1996

François Douady : Je représente l'association « XVIème demain » et la Coordination pour la sauvegarde du Bois de Boulogne. J'admire le travail qui a été fait par l'association ACCOMPLIR, qui nous a réunis au sein du Collectif Rénovation des Halles. Je découvre avec le plus vif intérêt cette Charte de la concertation de 1996, que je ne connaissais pas, et je souhaiterais savoir si elle a un caractère obligatoire, et à quel type de projet elle s'applique.

Gilles-Laurent Rayssac : Cette Charte a été mise au point par le Ministère de l'Environnement en 1996, à l'époque où Corinne Lepage était ministre. C'est à peu près à la même époque, en 1998, qu'était discutée la convention d'Aarhus, véritable traité international qui a été ratifié par la France en 2002. Cette convention dit en substance que la France s'oblige, pour tous les projets importants

en termes d'aménagement et qui peuvent avoir un impact sur l'environnement, à organiser une concertation avec l'ensemble de la population.

François Weill : Ceci s'est traduit par la loi Barnier qui oblige l'Etat à organiser un débat public extrêmement large et par ailleurs fort coûteux avec les populations concernées par de très grands projets comme le passage de lignes à haute tension dans les Pyrénées ou la création du troisième aéroport. Aucune commune n'est cependant obligée de mettre en place ce type de dispositif à propos d'un projet de la taille de celui des Halles ou de celui qui touche actuellement le Bois de Boulogne. A ce niveau, les dispositifs de concertation restent encore souvent le fruit de la demande locale des habitants.

Fabrice Piault : Je voudrais souligner la singularité de la Charte de la Concertation de 1996 : c'est un document très succinct et qui demande à être complété par des précisions pratiques, mais il est bien plus avancé que les autres documents qui ont été évoqués. Il n'est pas inutile de rappeler dans quelles conditions il a été élaboré : à cette époque, en 1996, se déroulaient une série d'opérations d'aménagement importantes, comme la ZAC Paris Rive Gauche, mais aussi d'autres opérations en province, et le gouvernement se trouvait confronté à des contestations pratiquement systématiques, qui se traduisaient par des initiatives de terrain menées par les riverains, mais aussi par des opérations devant les tribunaux, et retardaient énormément les projets. Depuis, des mesures ont été prises pour restreindre les possibilités de recours des habitants, mais à l'époque Corinne Lepage avait défendu l'idée qu'on pouvait aussi désamorcer le mécontentement en créant des liens et du débat avec tous ces opposants. C'est ce qui l'a conduite à lancer l'élaboration de ce document, auquel ont contribué des responsables de grandes opérations d'aménagement, et entre autres la directrice générale de la SEMAPA qui pilotait le projet Paris Rive Gauche, Thérèse Cornil.

Ce document n'a aucune valeur réglementaire : c'est un texte purement incitatif. C'est aux associations de s'en saisir et de le faire vivre, comme nous l'avons fait dans le 13^{ème} arrondissement. L'expérience montre en effet qu'il n'y a généralement pas un grand enthousiasme de la part des pouvoirs publics ni des structures d'aménagement pour mettre en œuvre ce genre de charte : ils ont souvent le sentiment que cela va les priver d'une partie de leur pouvoir, ce qui est à mon sens est un très mauvais calcul. En apparence, ils perdent effectivement un peu de pouvoir, mais sur le fond, ils nourrissent leur capacité de décision grâce à un dialogue qui rend celle-ci beaucoup plus forte.

Pierre Diméglio : L'un des résultats de tout ce mouvement législatif a été la création de la CNDP (Commission nationale du débat public), qui a défini très précisément ce que devrait être un débat public. Cela n'a rien à voir avec la forme des débats publics qui se tiennent partout en France et n'en sont que des caricatures.

Les échelles de la concertation

Patrick Lozes : L'article 2 de la Charte de la concertation souligne que la concertation doit associer tous ceux qui veulent y participer, et ne doit pas se limiter à la population riveraine du projet. A mon sens, ce projet des Halles est devenu vraiment intéressant à partir du moment où il a dépassé le cadre des riverains et a suscité l'intérêt de pratiquement tout le monde à Paris, en Ile-de-France, et même au-delà ; et je trouve très positif que les associations du 13^{ème} soient présentes aujourd'hui. Il n'a d'ailleurs pas été inutile que beaucoup d'yeux soient tournés vers ce projet : cela a sans doute contribué au résultat dont nous nous réjouissons tous aujourd'hui. On ne peut que souhaiter que ces regards soient également tournés vers tous les autres projets d'urbanisme qui se déroulent actuellement dans la région et ne font pas forcément l'objet du même intérêt. Il faut, cela dit, reconnaître que les associations les plus actives restent les associations de riverains, et je voudrais saluer le travail qu'elles ont accompli sur ce projet.

II – Perspectives pour la concertation aux Halles

● **Ginette Treton** : La ZAC de Paris Rive Gauche a été créée en 1991 ; elle s'étend de la gare d'Austerlitz à Ivry, sur près de 2,7 km, et couvre cent trente hectares. A l'époque, il n'y avait pas de concertation, et c'est parce que les associations se sont manifestées en s'opposant au premier projet, conçu pour faire de cette zone une « mini Défense », qu'il y a eu enquête publique, au terme de laquelle les commissaires enquêteurs ont décidé qu'il fallait accompagner ce vaste projet par une concertation publique permanente. C'est ainsi qu'a été créé en 1997 le CPC (Comité Permanent de Concertation) qui s'inspirait de la Charte de 1996. Ce dispositif est toujours en vigueur actuellement, même s'il a évolué et a été amélioré au fil du temps.

La structure opérationnelle

Nous avons trois grands types de réunions. Tout d'abord, l'assemblée plénière, qui se passe généralement à l'Hôtel de Ville et qui est un grand débat avec les élus. On y discute des grandes orientations du projet et aussi du bilan de l'année écoulée. Il y en a chaque année au moins une ; nous souhaiterions qu'il y en ait plutôt deux.

Tous les mois ou tous les mois et demi, nous avons une réunion de bureau, qui planifie les tâches pour les six mois à venir, en fonction du déroulement du chantier : thèmes à traiter dans les groupes de travail, dates des réunions, etc.

Enfin nous avons une troisième structure, la plus importante, les groupes de travail. C'est dans ces groupes que se traite l'aménagement de chaque quartier, mais aussi que sont abordés des thèmes transversaux comme la conservation du patrimoine ferroviaire ou l'implantation de l'Université. Les réunions des groupes de travail sont très nombreuses : en dehors des périodes de vacances, il peut y en avoir jusqu'à trois par mois. Les associations qui y participent doivent donc être très motivées et s'impliquer sur le long terme : on ne peut pas arriver à une réunion en découvrant tout et en demandant à se faire tout réexpliquer. La tâche est énorme, mais aussi très passionnante, car on est amené à discuter vraiment de tout.

Les partenaires

Le CPC du 13^{ème} est vraiment exemplaire en ce que les groupes de travail réunissent une grande partie des partenaires, et ce avec une grande régularité :

- la Ville de Paris, représentée par un conseiller de Jean-Pierre Caffet ; la Mairie du 13^{ème} représentée par un conseiller du maire ; la SEMAPA, représentée par son directeur, le directeur adjoint, la directeur des projets, des techniciens, des ingénieurs ; la direction de l'Urbanisme ; le garant, qui est un personnage essentiel de la concertation, car il veille à ce que les débats soient menés de façon démocratique ; une ou deux personnes qualifiées qui, avec le garant, constituent le comité de suivi et rédigent en fin d'année un rapport d'étape sur la façon dont la concertation s'est déroulée. Nous avons également, dans le passé, des représentants de l'APUR (Atelier Parisien d'Urbanisme), qui a été un partenaire précieux mais qui s'est retiré depuis quelque temps ;
- les associations, actuellement au nombre de 15, auxquelles s'ajoutent 3 conseils de quartier ;
- le seul bémol concerne les partenaires institutionnels concernés par l'aménagement, comme la SNCF, le Port autonome de Paris ou l'Université, qui manifestement ne sont pas très habitués à la concertation et qui participent assez peu. La situation s'est cependant un peu améliorée et le Port autonome vient par exemple de nous intégrer pour la première fois à un jury de concours pour la requalification des berges.

Les moyens

La SEMAPA nous alloue un budget annuel qui permet de rétribuer le garant et les personnes qualifiées, et qui nous permet surtout de demander des études alternatives et des contre-expertises en cas de besoin.

Le fonctionnement

Dans toutes les formes que peut prendre la concertation selon les différents types de projets (concours d'idées, marchés de définition, concours d'architectes anonymes...), les groupes de travail commencent par contribuer au cahier des charges élaboré par la direction de l'urbanisme et la SEMAPA. En principe, ce document tient compte des débats qui ont été menés et intègre au moins une partie des revendications des associations, et aussi bien sûr les besoins et les intentions de la Ville sur les secteurs concernés. Cela dit nous ne sommes pas toujours d'accord et dans ce cas nous proposons des amendements, qui sont acceptés ou non ; de sorte que le projet qui en sort n'est généralement pas tout à fait celui que nous souhaitions.

Nous sommes également associés aux jurys des concours, ce qui n'était pas le cas au début et a été acquis à notre demande.

Les groupes de travail thématiques abordent des questions transversales, comme la préservation du patrimoine industriel. Dans ce cas, nous faisons appel à des experts, par exemple des historiens, à qui nous demandons des études. Ce processus peut être très long : par exemple, les chercheurs ont eu besoin d'un an et demi pour nous répondre sur la question du patrimoine ferroviaire. Les conclusions qui en ressortent ne sont malheureusement pas toujours prises en compte au niveau de l'aménagement du secteur qui correspond aux bâtiments concernés, et il arrive que nous nous retrouvions en situation de litige, ce qui peut rejaillir sur le climat de la concertation.

Le bilan

Malgré les inévitables déceptions que nous avons subies, nous considérons que l'organisation qui a été mise en place sur la base de la Charte de 1996 est satisfaisante : elle fonctionne bien, comme en témoigne le fait qu'après tant d'années, la concertation dont certains annonçaient la mort programmée, est toujours là, bien vivante. Bien sûr, il y a eu des périodes d'essoufflement, de découragement, lorsqu'en face de nous, ou même de notre côté, il y avait insuffisamment de volonté de se concerter : la concertation, c'est avant tout un état d'esprit. Mais je pense que ce dispositif est exemplaire par la sécurité et le sérieux qu'il apporte à un projet d'aménagement de ce type.

● **Fabrice Piault** : Je voudrais compléter l'exposé de Ginette Treton sur deux points : préciser l'enjeu spécifique d'une structure comme le CPC par rapport à la concertation en général ; répondre aux objections qui sont parfois soulevées contre la création d'une telle structure.

La spécificité du CPC

Ce qui différencie vraiment le CPC d'autres formules de concertation, c'est qu'il institue un cadre permanent sur le long terme. C'est essentiel car cela crée des droits et des devoirs pour tous les partenaires, et ce en particulier dans trois domaines.

Le premier est la circulation de l'information. Dans le cadre du CPC, la Ville ne peut pas se contenter de donner des informations à un moment ou un autre, lorsque cela l'arrange, ou décider de ne pas répondre à une question qui la gêne : il est écrit noir sur blanc qu'elle a l'obligation d'assurer cette circulation de l'information. Cela ne signifie pas que nous avons accès à tout, mais

l'information est certainement le point sur lequel nous avons connu le moins d'à-coups au cours des huit années de cette expérience. Même dans les pires périodes, elle continuait à circuler.

Le deuxième point est l'instauration d'une nouvelle relation entre les différents acteurs de l'aménagement. La première année de la concertation, en 1996, a été une année d'affrontements extrêmement durs au sein des assemblées plénières. Actuellement il n'y en a plus qu'une ou deux par an, mais dans les débuts nous en avons eu une demi-douzaine, et elles étaient d'une extrême violence : nous avions en face de nous des gens – techniciens, experts ou élus – qui avaient créé cette structure parce qu'ils y étaient obligés par les commissaires-enquêteurs, mais qui en réalité n'avaient que très peu ou pas du tout envie de discuter avec nous. Les choses se sont peu à peu décantées, et ils se sont rendu compte que nous pouvions réellement apporter quelque chose au débat.

Le troisième point, c'est qu'au-delà de la confrontation, nous avons véritablement pu travailler en commun sur un certain nombre de dossiers ; ce n'est pas le plus facile et cela demande beaucoup de temps.

Une structure efficace et souple

Je voudrais maintenant répondre aux critiques dont le CPC fait parfois l'objet : on dit que c'est une grosse structure, bureaucratique et inefficace.

Pour qu'une telle structure fonctionne, il faut qu'elle soit portée par une réelle volonté politique ; s'il n'y a pas cette volonté, à la fois du côté des associations mais aussi – et généralement c'est plus dur – du côté de la Ville, effectivement cette structure risque d'être inefficace. Au cours de notre expérience de huit ans, il y a eu des passages à vide, parfois sur des périodes allant jusqu'à un an, où rien ne se passait en dépit de nombreuses réunions. Dans ces périodes, nous avons dû recourir à d'autres moyens d'intervention : ce n'est pas parce qu'un comité de concertation est mis en place que cela supprime les autres types d'actions, qu'il s'agisse d'actions de terrain ou même d'actions juridiques. Cela dit, souvent ces passages à vide étaient en réalité des temps de maturation, qui ont permis à certains problèmes de se débloquer.

Quand la volonté politique est là, en revanche, l'existence de cet outil de concertation permet aux choses d'avancer très vite, même s'il y a toujours des facteurs multiples qui peuvent retarder les choses : évolution technique d'un chantier, obstacles administratifs, raisons financières, etc.

Certains lui reprochent d'être lourd ; en réalité, c'est un dispositif extrêmement simple et lisible, reposant sur les trois structures principales qu'a décrites Ginette. C'est aussi un dispositif très souple et non pas bureaucratique comme on le dit parfois : on peut selon les besoins créer des groupes de travail nouveaux, les supprimer quand ils ne sont plus d'actualité, etc. Sa composition peut également varier au fil du temps : certaines associations sont là depuis le début, d'autres sont arrivées plus récemment, en particulier des associations d'habitants des nouveaux quartiers créés ; les conseils de quartier, qui ont été instaurés à partir de 2001, viennent d'entrer dans le CPC.

Quelques résultats concrets

A un moment donné a été posée la question de l'élargissement de la rue de Tolbiac au niveau du site des Frigos, au 91 quai de la Gare. Nous y étions totalement opposés, comme aux autres éléments de la stratégie de l'aménageur, qui consistait à réduire les Frigos à leur seule emprise construite, en les privant de l'espace qui les entoure. Il y a eu débat, nous avons apporté des arguments, nous avons dû engager parallèlement un rapport de force en dehors de la concertation, mais au final une solution a été trouvée : la rue de Tolbiac a été élargie sur une partie amont de son

tracé, au niveau de l'avenue de France, et il est apparu qu'on pouvait réaliser un aménagement de voirie tout à fait compatible avec la valorisation du site des Frigos.

A l'origine, le pont Charles de Gaulle devait traverser la verrière de la Gare d'Austerlitz et rejoindre le Boulevard Saint-Marcel, ce qui aurait transformé l'ensemble en un immense échangeur d'autoroute. Avant même la création du CPC, ce projet avait été abandonné et avait cédé la place à un projet de contournement routier de la gare d'Austerlitz. Nous nous y sommes opposés en expliquant que cela allait dégrader considérablement l'environnement de la gare. Pendant longtemps, on nous a répondu que compte tenu des prévisions d'augmentation de la circulation automobile, cet aménagement était indispensable. Nous avons demandé des contre-expertises sur les prévisions de circulation et il est apparu qu'en réalité, il était possible de procéder autrement.

Dernier exemple : toujours pour favoriser la circulation automobile, il était question de démolir le buffet de la gare pour prolonger l'avenue de France. Nous avons invoqué la valeur patrimoniale de ce buffet, et par ailleurs la contradiction qu'il y avait à prolonger l'avenue de France, alors que la municipalité était en train de requalifier tous les boulevards urbains, y compris les grandes artères comme le boulevard Magenta. Actuellement, la Ville a accepté de réétudier l'ensemble de la circulation sur la rive gauche et sur la rive droite, pour voir comment tout cela peut s'organiser. La décision finale ne sera pas forcément exactement celle que nous aurions souhaitée, mais au moins le débat va s'organiser sur des bases partagées par l'ensemble des partenaires de la concertation.

Une bonne idée pour les Halles

A mon avis ce serait une excellente idée que d'adopter un dispositif de ce type aux Halles, car il s'agit également d'un processus de long terme, dont la première partie a été marquée par un certain nombre de pressions et de confrontations.

Il est possible que la Ville n'y soit pas très favorable dans un premier temps, de même qu'elle n'y a pas été favorable en ce qui concerne la ZAC d'Aubervilliers. On peut le concevoir, parce que c'est un investissement lourd en temps, en argent, en responsabilité. Mais il me semble important de faire comprendre à la Ville que ce qui au départ apparaît comme un surcoût, constitue en réalité une économie, parce que cela rend les choses plus fluides et permet au dossier d'avancer beaucoup plus vite.

Prenons l'exemple du chargé de mission qui a été accordé à notre Coordination des associations. A un moment donné, la Ville nous a proposé de donner une subvention aux différentes associations, ce que nous avons toujours refusé ; nous avons préféré demander une subvention pour nous aider à nous coordonner. Cette aide est donc accordée non pas aux associations individuellement, mais au processus d'ensemble : la Ville a pris conscience qu'il était de son intérêt de faciliter le partage des informations, des expériences et des opinions entre les associations. Avoir affaire à des gens qui ont déjà travaillé ensemble et se sont concertés entre eux augmente la productivité générale du dispositif.

● **Georges Gontcharoff** : Je suis journaliste et j'observe depuis quarante ans la vie des collectivités territoriales, particulièrement en ce qui concerne les problèmes de démocratie participative. Par ailleurs, je suis l'un des animateurs de l'ADELS (Association pour la Démocratie et l'Education locale et sociale) qui publie la revue *Territoires*. J'ai ainsi été amené à observer de très nombreuses expériences de différentes formules de démocratie participative.

Présentation de l'Observatoire parisien de la démocratie locale

J'interviens aujourd'hui comme l'un des experts de l'Observatoire parisien de la démocratie locale. Un observatoire de ce type a fonctionné pendant la mandature précédente dans le 20^{ème}

arrondissement et j'en étais le rapporteur. La nouvelle municipalité a souhaité étendre cette expérience à l'ensemble de Paris, et en juillet 2003 Bertrand Delanoë a créé cet organisme qui est composé de 24 membres : 12 représentants des différentes structures de concertation mises en place à la même époque (conseils de quartier, conseil de la vie étudiante, conseil des Parisiens étrangers non communautaires...), et douze experts nommés par le Maire. Notre première démarche a été d'exiger qu'une charte soit signée entre l'Observatoire et la Ville de Paris, à travers Mme de La Gontrie, adjointe en charge de ces questions, afin de garantir notre totale indépendance scientifique et politique, car il peut arriver que nos appréciations ne soient pas toujours du goût des décideurs.

Nos principaux travaux consistent à observer le fonctionnement des conseils de quartier, avec une certaine difficulté car ils sont au nombre de 124 à Paris. Nous avons également entamé cette année une étude très importante et très difficile à mettre en œuvre : observer si la démocratie participative modifie ou non les façons de travailler des services de la Ville, à partir de trois cas, dont celui des Parcs et Jardins. L'un de nos grands objectifs est en effet de mesurer si, au delà des obligations légales qui sont faites aux villes ou aux administrations (comme la création des Conseils de quartier), la pratique de la démocratie participative entre ou non dans les faits et modifie les mentalités des professionnels. Nous sommes enfin associés chaque année à la manifestation du « Printemps de la démocratie », qui cette année durera non pas une journée mais une semaine entière.

Perspectives pour la suite de la concertation aux Halles

Je suis chargé, au sein de l'Observatoire, de suivre le fonctionnement d'un certain nombre de processus de participation, et en particulier de rendre compte à l'Observatoire de ce qui se passe à cet égard dans le quartier des Halles. J'ai donc écouté avec beaucoup d'attention l'exposé initial, et je voudrais livrer quelques réflexions sur la suite de la concertation aux Halles.

Nous nous situons à un moment très important du processus, le passage de la phase 1 à la phase 2. Il est très utile de tirer un bilan de la première phase, mais il faut qu'il soit déjà tourné vers l'élaboration d'une stratégie pour la phase suivante.

Je partage l'idée que l'une des faiblesses de la phase 1 a été l'absence de définitions claires, mises noir sur blanc, des règles du jeu de la concertation. Je n'ai pas de conseil à vous donner, mais il me semble qu'il devrait s'agir d'un texte plus précis que la Charte de 1996 : un document contractuel entre les différents acteurs, précisant le rôle de chacun, le mode de fonctionnement, le jeu relationnel. C'est là-dessus que vous devriez vous focaliser dans un premier temps.

Je vois ensuite une série de contradictions à surmonter. La première est l'articulation entre les riverains et les 800.000 personnes qui, dit-on, traversent ce site quotidiennement. L'aménagement des Halles n'est pas un aménagement de quartier : c'est un aménagement majeur de la capitale de la France, qui intéresse même le monde entier, dans la mesure où Paris est une des villes phares du monde. Vous vous êtes réjouis du choix du Maire de Paris, mais il me semble qu'il a choisi le projet le plus modeste, qui n'était peut-être pas à la hauteur du geste urbanistique et architectural qu'on pouvait attendre pour Paris, capitale de la France. L'aménagement des Halles ne doit pas être un petit projet fait pour plaire aux riverains.

Une autre contradiction qui a marqué la première phase me semble être la différence entre urbanisme et architecture. Cet aspect a été relativement confus : s'agissait-il d'une commande à un architecte, à un urbaniste ? Le périmètre était-il adéquat ? S'il s'agissait d'une approche d'urbanisme, il fallait prendre en compte l'ensemble du plateau Beaubourg.

Autre balancement que j'ai observé dans ce projet comme dans toutes les expériences de démocratie participative : on a d'un côté un versant d'affrontements, qu'on a appelé à une époque héroïque *les*

luttés urbaines, de l'autre des propositions positives. Vous avez refusé les derricks multicolores de Koolhaas et vous vous êtes opposés à une Ville de Paris présentée comme mauvaise, autoritaire, abominable, à un Maire présenté comme un faux démocrate. C'est naturellement ce que mes collègues journalistes ont le plus retenu, et c'est dommage, car cela a un peu masqué l'autre aspect, c'est-à-dire votre extraordinaire capacité à intervenir dans la concertation proprement dite, à dire ce que vous vouliez, et à le dire de façon forte et crédible en vous appuyant sur des experts, sur d'autres expérience, en recueillant des points de vue variés. C'est ce que Michel Rocard avait appelé la *méthodologie du contre-projet*. Il y a un projet, un contre-projet, on s'affronte, on discute, et finalement on aboutit à la co-construction d'un projet grâce au fameux trépied de la démocratie participative : les élus, les techniciens, les citoyens.

Je finis par une autre critique qu'on peut faire à la première phase et sur laquelle vous n'avez peut-être pas assez insisté, c'est la faiblesse du comité de pilotage. Normalement, le comité de pilotage doit, aux étapes clefs, comme l'établissement du diagnostic, publier ses conclusions et dire par exemple « *Voici les trente points qui résument notre diagnostic* », de sorte que la suite de la concertation puisse s'appuyer sur une base solide. Or le comité de pilotage des Halles a été incapable de produire la synthèse d'un diagnostic partagé ; il en a été de même pour la phase suivante, celle du programme. Dans la phase à venir, il faut absolument que les élus jouent leur rôle, et qu'on sache qui fait quoi, qui décide quoi, où l'on en est du processus.

J'aurais pour ma part une question : il n'a pas été fait mention du conseil de quartier dans le bilan. A-t-il ou non participé à la concertation ?

● **Jodelle Zetlaoui-Léger** : Je suis maître de conférence à l'Institut d'Urbanisme de Paris, et je travaille depuis des années, avec d'autres chercheurs, à l'élaboration de méthodes de programmation concertée et participative. Concernant l'expérience de Paris Rive Gauche, on peut se réjouir que cette préoccupation d'organiser la concertation crée un précédent à Paris ; mais on peut aussi déplorer qu'il s'agisse d'une démarche par essence très défensive et conflictuelle.

Cette concertation a été octroyée à la suite d'un conflit entre des associations d'artistes et de riverains de la ZAC, et la Ville ; elle a été accouchée dans la douleur. Avec l'arrivée d'une nouvelle municipalité, on pouvait espérer que se développe une attitude plus positive et constructive vis-à-vis de la concertation, mais je constate qu'on en est toujours à des attitudes de revendication, de contestation, de contre-projets, qui sont des formes archaïques de la concertation.

Je partage nombre des analyses de Georges Gontcharoff, mais je pense que la culture du contre-projet et des luttes urbaines doit vraiment rester le recours ultime. Ce qu'il faut essayer de mettre en place aujourd'hui, ce sont des processus de concertation qui font partie de la logique même du projet et qui intègrent dès l'amont et à chaque étape non seulement des revendications ou des contre-projets, mais qui considèrent les compétences et les expériences des différentes catégories d'utilisateurs et d'usagers comme pouvant contribuer à l'élaboration même d'un projet et notamment du programme. Sinon, c'est la parole des habitants ou des associations contre celle des techniciens, quand cette parole arrive trop tard ou à contre-temps.

Je n'ai pas étudié en détail l'ensemble des opérations de Paris Rive Gauche, mais j'ai vu par exemple que dans l'un des derniers cahiers des charges, celui qui concerne l'opération de la SERNAM, les revendications des associations ont été simplement accolées au cahier des charges remis aux équipes de maîtrise d'œuvre. J'ai demandé comment ces revendications seraient prises en compte et on m'a expliqué que les architectes iraient piocher dans ce document ce qui correspondrait à leur idée du projet. Manifestement, les idées des habitants n'ont donc pas été véritablement intégrées au programme ; elles n'en ont constitué qu'une annexe, et c'est vraiment dommage.

Tant qu'on interrogera les associations après coup au lieu de les faire travailler dès le départ sur un diagnostic qui permette d'élaborer le cahier des charges, ce dernier sera seulement un alignement de mètres carrés permettant de lancer des concours de maîtrise d'œuvre.

Concernant le garant, je voudrais faire une distinction : dans le 13^{ème}, vous avez un garant des procédures, mais je ne suis pas sûre qu'il soit le garant des contenus et de la façon dont le produit de la concertation est pris en compte par les différentes instances ; or ce devrait être essentiel.

Dans le cas des Halles, je pense que la SEM pouvait éventuellement être le garant de la procédure, mais en aucun cas du contenu, puisqu'elle était juge et partie, en tant que directement mandatée par la Ville. En revanche, on aurait pu imaginer de recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage, une assistance extérieure qui se serait chargée de vérifier la façon dont le contenu des différents débats était analysé, faisait l'objet de validations, et était intégré au programme.

DEBAT

Un document contractuel

Fabrice Piault : Pour répondre à la suggestion de Georges Gontcharoff concernant un document contractuel, nous avons oublié de préciser, dans notre présentation du dispositif de Paris Rive Gauche, qu'avec l'arrivée de la nouvelle municipalité nous avons établi un *contrat d'objectif de la concertation*, publié dans un document qui inclut la charte de 1996, dont ce contrat s'inspire. Il comprend deux parties : la première décrit la structure de la concertation et précise son éthique ; la seconde est un plan d'action sur une période de deux ans, destiné à être actualisé et révisé. Ce document supplémentaire est très utile car on peut s'y référer de façon plus précise qu'à la Charte, notamment au moment des bilans de la concertation.

Gilles Pourbaix : A propos du rôle des conseils de quartier : le conseil de quartier des Halles a bien entendu été associé à la première phase de la concertation et le sera dans la suite. Sept ou huit de ses membres sont d'ailleurs présents aujourd'hui. Il a énormément travaillé à la fois sur le PLU et sur ce projet des Halles.

Pas d'angélisme !

Fabrice Piault : Je ne comprends pas bien à qui s'adressent les reproches de Jodelle Zetlaoui-Léger : si vous vous adressez aux élus, qui à ma connaissance ne sont pas présents dans cette salle, pour leur dire « *Vous devriez associer les citoyens plus en amont de la concertation et mieux les intégrer au processus* », je souscris entièrement à cette suggestion. Mais si vous prétendez que la concertation du 13^{ème} est un dispositif octroyé dans lequel le rôle des associations est réduit à rien, je ne suis pas d'accord, et je suis prêt à vous présenter le dispositif en détail pour vous montrer que nous y jouons vraiment un rôle efficace. Par ailleurs, je perçois aussi dans vos propos un reproche sur le fait que nous soyons fréquemment en conflit avec nos interlocuteurs, malgré la concertation. Il ne faut pas oublier que si cette concertation existe, c'est parce que nous nous sommes battus pour l'obtenir. C'est un processus normal ; c'est toujours comme cela que ça se passe : il n'existe pas d'élus qui accordent une concertation par pure bonté d'âme.

Jodelle Zetlaoui-Léger : Si : j'en connais. Vous n'avez pas compris ce que je voulais dire.

Fabrice Piault : Ce que j'entends dans vos propos, c'est « *Il y a du conflit et ce n'est pas bien* », mais de mon point de vue c'est le jeu normal de la concertation : il y a du conflit pour obtenir le dispositif, ensuite il y a du conflit à l'intérieur du dispositif, et aussi à l'extérieur. Bien sûr,

j'aimerais mieux qu'on travaille toujours tous de manière constructive, mais ce n'est pas le cas, c'est le jeu normal des acteurs.

Jodelle Zetlaoui-Léger : Je ne suis pas venue ici pour me faire de la publicité et rechercher des contrats d'étude, mais mon travail consiste à élaborer des méthodes et à les tester, et je voudrais citer une expérience de programmation concertée que nous avons pilotée en Poitou-Charente, pour la construction d'un centre socioculturel dont la première pierre a été posée ce matin même. On peut m'objecter que c'est un projet bien modeste par rapport au projet des Halles, mais cela a permis à des élus, à des associations, à des techniciens d'apprendre à travailler différemment. Cette opération a été gérée de manière concertée de A à Z, depuis le diagnostic initial qui a été réalisé à partir de groupes de concertation et de débats publics avec l'ensemble de la population, jusqu'à la dernière mission que nous remplissons, sur l'évaluation du bâtiment après ouverture, avec les utilisateurs et les usagers, en passant par l'élaboration des différents programmes successifs, le concours d'architecture, la concertation sur le mobilier, etc. Il faut savoir que cela représente un investissement de départ un peu plus lourd pour la collectivité, mais aussi une économie à terme, compte tenu des litiges évités avec la population et de la réduction des coûts de fonctionnement.

Comment sortir du flou ?

Dominique Pardo : Beaucoup de monde aux Halles a été impliqué dans la concertation. Il ne faut pas tout attendre des pouvoirs publics : il appartient à chacun de se prendre par la main et de se mobiliser s'il veut participer à un débat ou à une concertation. Le travail qui a été piloté par ACCOMPLIR a réussi, par son sérieux, notamment dans l'examen détaillé des quatre projets, à fédérer tout le quartier pour organiser les échanges, la circulation de l'information, les débats. Bien sûr, certains persistent à penser que le projet Mangin n'est pas « un grand projet », mais on peut continuer d'avoir des débats à ce sujet, et chacun peut organiser la discussion à sa guise. Ce qu'il faudra dans la phase deux du projet, c'est une bien plus grande transparence de l'information : les élus ont manifestement peur de cette transparence ; et pourtant c'est souvent le manque de transparence qui compromet toute leur stratégie : s'ils s'expliquaient plus clairement, les gens seraient moins méfiants.

Dans le même esprit, il faudrait un pilotage plus clair du projet. La mairie a voulu adopter une procédure un peu innovante, celle de l'étude de définition ; je ne suis pas sûr que tout le monde ait bien compris comment cela fonctionnait. Pour la suite, il faut vraiment qu'il y ait un recadrage qui nous permette de savoir qui discute avec qui, de quoi, pour faire quoi, sinon on va rester dans ce flou qui a caractérisé la première phase.

Elisabeth Bourguinat : C'est vrai que nous sommes encore dans le flou et qu'en particulier nous ne savons pas de quelle façon va s'organiser la concertation dans la phase suivante. Dès la *Lettre d'ACCOMPLIR* n°13, au mois d'octobre, nous avons demandé au Maire de Paris un contrat de concertation ; nous l'avons également interpellé à ce sujet lors de son bilan de mandature ; puis nous lui avons écrit le 23 décembre pour le remercier d'avoir choisi le projet Mangin, et nous lui avons à nouveau exposé notre demande d'un dispositif de concertation comparable à celui de la ZAC du 13^{ème}. Tout cela est resté sans réponse à ce jour². Nous avons donc décidé de procéder comme d'habitude : en prenant l'initiative. La conviction que nous avons acquise au cours de ce processus, c'est que si nous, les associations, nous ne nous y prenons pas *trop tôt*, ensuite c'est forcément *trop tard*.

² Nous avons reçu le 28 janvier la réponse du Conseiller technique du Maire, Claude Praliaud : « *Le Maire a annoncé son intention de poursuivre la concertation dans le cadre de la nouvelle étape dans le réaménagement du quartier des Halles qui pourra s'engager à l'issue du vote du Conseil de Paris. Les modalités précises de cette concertation pourront être étudiées en détail par la Ville de Paris dès lors que le Conseil se sera prononcé.* »

C'est pourquoi nous avons organisé cette table-ronde de bilan et de perspective avec des experts, et demandé l'aide des associations ADA 13 et Tam-Tam pour élaborer notre propre proposition concernant la suite de la concertation. Cette proposition, qui s'inspirera du dispositif du 13^{ème} pour l'adapter au cas des Halles, va être mise en forme au cours de réunions de travail que nous allons organiser dans les jours qui viennent avec des volontaires.

Ensuite la balle sera dans le camp de l'Hôtel de Ville, et si elle ne revient pas assez vite, nous devons faire un peu de bruit pour accélérer les choses. Je suis d'accord avec Fabrice Piauxt : il faut toujours mettre un peu de pression, sans quoi on n'obtient pas grand chose.

Claude Birenbaum : J'habite dans le 14^{ème}, je fais partie de la Coordination parisienne des associations pour la voirie, et je voudrais témoigner que pour tout ce qui concerne la voirie, actuellement, à la Mairie de Paris, il n'y a pas du tout de concertation. On nous convie de temps en temps, on nous laisse causer, et ensuite on fait ce qu'on veut, en nous répliquant « *Les parisiens ont voté pour nous ; nous appliquons notre programme* ». A propos du boulevard du Montparnasse, par exemple, il n'y a eu aucune réunion, ni dans le 14^{ème}, ni dans le 6^{ème}. Il aurait dû y avoir une enquête publique ; elle n'a pas eu lieu. Nous avons déposé un recours au tribunal administratif, en référé, il a été balayé en quelques heures. Les parties n'ont pas été réunies, et nous avons fait appel ; cet appel a été jugé recevable par le Conseil d'Etat, mais ce dernier nous a finalement débouté en nous disant que les travaux en question n'étaient pas des travaux publics...

Des résultats positifs ?

Régis Clergue-Duval : Dans le 13^{ème}, la concertation semble surtout avoir eu pour effet d'empêcher des choses : éviter qu'on touche aux Frigos, qu'on élargisse la rue de Tolbiac, qu'on détruise le buffet de la gare d'Austerlitz. Avez-vous des exemples d'aménagements répondant à des besoins nouveaux, qui n'avaient pas été identifiés par les architectes, et dont vous avez obtenu la création ?

Fabrice Piauxt : Quand la concertation a commencé, le plan d'aménagement était déjà largement avancé et toute la zone était déjà couverte de projets. Dans ces conditions, il est clair que la plupart du temps nous avons été amenés à nous positionner « contre » ou à faire des propositions alternatives. Nous avons obtenu des choses, par exemple la création ou l'extension de plusieurs jardins, la préservation de certains bâtiments, mais toujours plus ou moins en opposition à d'autres projets. Sur le Secteur Tolbiac-Chevaleret, certaines propositions des associations ont été partiellement intégrées au cahier des charges, d'autres non. Nous n'avons jamais été dans la situation d'un terrain vierge pour lequel on nous aurait demandé quels aménagements nous souhaitions, mais cela ne nous a pas empêchés de faire des propositions constructives, par exemple sur la création d'un cheminement vert qui aille du Jardin des Plantes aux boulevards extérieurs, ou encore sur la réutilisation d'éléments du patrimoine.

Le rôle des experts

Ginette Treton : Un aspect qui a toujours manqué à mon avis dans la concertation de la ZAC PRG, c'est la présence d'experts, par exemple des urbanistes ou des géographes urbains, qui puissent donner au projet un sens plus profond que l'accumulation des mètres carrés ou des propositions d'équipements. Les SEM ne sont pas du tout dans l'état d'esprit de réfléchir à la façon de concevoir la ville en général : elles sont là pour réaliser, voire pour bétonner, mais pas pour avoir ce recul. Et nous, les associations, nous avons le plus souvent une position revendicative et pas suffisamment de recul non plus. Il nous manque cet apport intellectuel qui nous aiderait à mieux comprendre comment la ville fonctionne. Dans le cas des Halles, c'est vrai que le problème posé ne concerne pas que votre quartier ; il concerne toute la ville, et c'est pourquoi vous devriez sans doute solliciter l'expertise d'un urbaniste.

Christian Jollin : Je représente l'Association des piétons des rues Française, Mauconseil et Montorgueil, et je suis un peu étonné par cette suggestion : je pense que l'urbaniste dont vous parlez est tout trouvé ; c'est David Mangin lui-même. Je ne vois pas pourquoi nous ne lui ferions pas confiance et pourquoi nous créerions d'emblée une confrontation en faisant appel à un autre urbaniste.

Thierry Baudouin : Je suis sociologue au CNRS et je travaille sur les questions d'urbanisme, mais je m'exprime ici comme citoyen parisien. Certains ont l'air de se satisfaire du processus qui a été mis en place lors de la première phase, mais il faut bien être conscient que les Halles ne sont pas qu'un petit quartier, ni même qu'une ZAC comme celle du 13^{ème} : c'est la gare centrale d'une métropole de 15 millions d'habitants, la plus grande d'Europe. Cette ville est d'une richesse incroyable en termes de compétences : on aurait pu espérer que de nombreux experts soient mobilisés, au-delà des quelques arrondissements parisiens du centre, pour donner leur avis sur cette affaire, et que la créativité et l'innovation des quinze millions d'habitants, y compris les banlieusards qui sont parfois considérés comme des barbares, puissent être sollicitées.

Gilles-Laurent Rayssac : D'une certaine façon, toutes les parties prenantes sont expertes de quelque chose : chaque contribution est intéressante, qu'elle soit apportée sous forme de témoignage ou sous forme d'expertise très construite et rationalisée. Cela dit, certaines questions très techniques peuvent être abordées, pour lesquelles tous les participants n'ont pas le savoir nécessaire : tout le monde n'est pas spécialiste de la sécurité dans les transports en commun, ou de l'organisation d'un espace commercial. C'est pourquoi il est utile, dans ce genre de débat, de faire appel à un expert qui pourra apporter une certaine neutralité ; sans quoi les parties prenantes qui maîtrisent ces questions risquent de confisquer le débat au profit de leurs propres intérêts. Cela aussi fera partie de la négociation sur les conditions de la concertation : vous devrez fixer des règles sur les cas dans lesquels vous ferez appel à des éclairages techniques pour réguler les tensions qui pourraient naître de la différence d'expertise des uns et des autres.

L'articulation des échelles de la concertation

Françoise Thomas : Je suis présidente de l'association « Vivre dans le quartier des Halles-Montorgueil-Saint-Eustache-Montmartre », je suis membre du conseil de quartier des Halles et j'ai également rejoint le Collectif Rénovation des Halles créé par ACCOMPLIR. J'avoue que j'ai été très occupée par ce qui se passait sur le quartier des Halles et que je ne connais pas bien le projet de la ZAC du 13^{ème} ; je remercie d'autant plus les associations du 13^{ème} d'être venues vers nous. Je voudrais souligner que le conseil de quartier des Halles est ouvert très largement – il compte une soixantaine de membres – mais qu'en réalité seule une dizaine de fidèles se sont retrouvés régulièrement pour travailler sur le projet des Halles. Concernant la suite de la concertation, je suis consciente que les usagers du quartier ou les gens qui viennent y travailler ont un point de vue probablement différent du nôtre, mais comment faire pour inclure dans la concertation des représentants de toutes les personnes qui viennent aux Halles et dont certaines habitent à cent kilomètres d'ici ?

Anne René-Bazin : Pour intégrer les personnes qui viennent d'ailleurs et qui ne sont pas forcément familières des dispositifs de concertation, peut-être faudrait-il réfléchir à des formes non technocratiques et non langagières d'expression, comme des ateliers ou des lieux de création de toute sorte, où ces personnes puissent travailler par exemple sur la notion de modernité des Halles, ou encore sur le développement d'une dynamique du quartier. L'un des mérites de l'association ACCOMPLIR, par exemple, est d'avoir su, dans ce Jardin des Halles souvent considéré comme un lieu de conflits, inventer des actions d'animation qui ont contribué, avec d'autres, à transformer l'image du Jardin, et même à changer son mode de fonctionnement. Dans le déroulement du projet,

il faudrait aussi envisager des actions d'autre nature que les simples discussions : des actions qui créent des dynamiques différentes.

Pierre Diméglio : Pour moi, dans une concertation bien conçue, il doit y avoir trois instances. La première est l'instance politico-administrative, celle qui prend les décisions. La deuxième est celle des techniciens, des urbanistes et des autres experts : ils existent, ils ont leur mot à dire, ils devraient être consultés. La troisième est celle des citoyens et des usagers. Pour que cette dernière soit représentative, ce qu'il aurait fallu faire dans le cas des Halles, comme c'est prévu dans toutes méthode de programmation concertée participative, c'est constituer des groupes de travail avec des volontaires représentatifs des 800.000 usagers qui passent chaque jours dans le quartier, à qui le comité de pilotage pourrait poser toutes sortes de questions par exemple pour la phase de diagnostic, et qui auraient pu travailler avec les techniciens sur certaines questions précises. Si l'on avait organisé ce genre de groupe de travail, le problème de la gare aurait été bien mieux posé dès le départ.

Gilles Pourbaix : Il ne faut malgré tout pas oublier que le périmètre du projet allait bien au-delà de la gare et même du Forum, puisqu'il couvrait tout le quartier, et que nous, les riverains, nous sommes non seulement des habitants mais aussi des observateurs des usages des autres. Nous voyons tout ce qui se passe et nous savons comment le quartier est utilisé. A ce titre, nous pouvons défendre les intérêts des autres usagers, et c'est ce que nous avons fait en ce qui concerne le Jardin : il est bien évident que la plus grande partie de la journée, le Jardin est occupé à 95 % par des gens qui ne sont pas des habitants. Ce sont donc aussi leurs intérêts que nous avons défendus.

Pierre Diméglio : Il aurait été préférable qu'ils les défendent eux-mêmes.

Gilles-Laurent Rayssac : Il semble clair, au terme de ce débat, qu'il est absolument nécessaire, au démarrage de la phase suivante de la concertation, d'établir des règles claires et de bien définir la liste des parties prenantes, ce qui ne sera pas très facile.

Pour certaines d'entre elles, c'est évident : par exemple la maîtrise d'ouvrage, à savoir la Ville, et le maître d'œuvre, à savoir David Mangin. Pour d'autres, c'est beaucoup plus compliqué. Si on considère que les parties prenantes sont tous les usagers du quartier des Halles, cela va effectivement beaucoup plus loin que les simples riverains : il y a la personne âgée qui habite dans le quartier et qui veut pouvoir se promener tranquillement dans le Jardin ; le cadre dynamique qui ne fait que passer le matin et le soir et qui de temps en temps achète quelque chose dans le centre commercial ; le jeune du quartier ou d'un autre arrondissement qui vient acheter un disque, un bouquin, ou tout simplement se retrouver avec ses copains ; le banlieusard qui vient aussi de temps à autre passer du bon temps dans cet espace, etc. Il faudra trouver des solutions pour prendre en compte leur point de vue, et ce sera l'un des premiers objectifs de la concertation.

Une solution peut consister à organiser des conférences de consensus avec précisément les gens qui ne sont pas des riverains du quartier, et qui pourraient participer de cette façon à la concertation.

Par ailleurs, dans la concertation, il faudra distinguer les thèmes qui concernent tout le monde, et ceux qui concernent plus directement les riverains ; par exemple, il est évident que la concertation sur le phasage et les nuisances du chantier concernera au premier chef les riverains.

Fabrice Piaux : Sur la question de l'articulation des échelles de la concertation, la Charte de 1996 me paraît apporter une réponse très claire : sont fondés à participer à la concertation tous ceux qui ont envie d'y participer et ont des propositions à apporter, à condition toutefois de pouvoir justifier d'une certaine légitimité. La concertation n'est pas le dernier salon où l'on cause ; on n'y vient pas parce qu'on a vu de la lumière en passant. Ce n'est pas parce qu'une association existe quelque part dans Paris et qu'elle est vaguement intéressée par le projet des Halles qu'elle doit forcément

prendre place dans le comité de concertation : il faut qu'elle le justifie par le fait qu'elle a des propositions à présenter, ou des intérêts à défendre, et qu'elle précise sur quelles questions elle veut contribuer. Il peut en effet exister plusieurs niveaux de participation. Dans le CPC du 13^{ème}, il y a par exemple le Cercle amical du Berry, constitué de gens qui n'habitent pas du tout dans le quartier mais qui sont des usagers de la gare d'Austerlitz et qui se sont particulièrement intéressés à la sauvegarde du buffet de la gare.

La Charte souligne aussi que l'une des tâches de la concertation est de susciter l'apparition de nouveaux acteurs. Peut-être n'en aurez-vous pas besoin aux Halles, car c'est un quartier qui attire et intéresse naturellement beaucoup de monde, mais il est possible que dans certains domaines vous souhaitiez favoriser l'implication voire même la création de nouvelles associations.

L'important, en revanche, est d'avoir une structure vraiment bien formalisée et codifiée : la nécessité de transparence ne vaut pas que pour le fond, mais aussi pour la méthode d'organisation, qui est un facteur d'unification et de solidité du processus.

Maria Basile : Connaît-on d'autres exemples d'emboîtement de différents niveaux de concertation ?

Gilles-Laurent Rayssac : Au début de l'année prochaine va avoir lieu la révision de la loi Bataille, qui a été votée en 1991 et avait pour fonction d'encadrer la recherche en matière de gestion de déchets nucléaires en France. Parmi les différentes solutions de gestion de ces déchets, il est prévu de stocker certains d'entre eux à de très grandes profondeurs, ce qui pose des problèmes non seulement aux villages dans lesquels se fera cet enfouissement, mais aussi aux zones qui seront traversées par les convois, et plus globalement concerne toute la population française. Il faut bien avouer qu'on ne sait pas très bien comment organiser ce type de concertation... mais on y réfléchit.

Georges Gontcharoff : On peut citer également le cas de l'agrandissement du port du Havre. Au début, la concertation a été menée par les gens qui travaillent sur le port : armateurs, dockers, commerciaux et autres. Puis les riverains des bassins du port se sont mobilisés. On a découvert alors que cette transformation aurait un impact sur les quartiers voisins, et même sur toute la ville, et la concertation a été étendue à chaque fois. Finalement, des écologistes ont posé le problème au niveau de l'ensemble de l'estuaire de la Seine, avec des questions portant sur le risque d'ensablement, les problèmes de pollution, etc. Il y a donc bien eu une « concertation emboîtée » à la fois du point de vue des territoires et du point de vue des thèmes abordés.

Jodelle Zetlaoui-Léger : La CNDP publie de petits ouvrages qui expliquent très bien comment organiser des processus de concertation complexes avec ce système d'emboîtement des différentes échelles.

La place des commerçants

André Laborde : Je suis le président du GIE qui réunit les commerçants du Forum des Halles, et j'ai trouvé cette réunion très instructive. Le choix de la Mairie de Paris nous convient comme à vous : c'est le plus équitable et celui qui fait le plus consensus. Nous allons maintenant devoir construire ensemble un programme, et notamment un bon cahier des charges pour faire en sorte que le futur bâtiment du Carreau soit une œuvre d'art remarquable et apporte le beau et l'élégance parisienne à notre quartier. Dans la phase qui s'ouvre, il va falloir être très pragmatiques : certains d'entre nous sont ici depuis vingt-cinq ans ; nous avons choisi ce quartier parce que nous l'aimons, nous savons tout ce qui s'y est passé, nous avons souffert par moment et aujourd'hui nous souhaitons pouvoir travailler normalement. Maintenant pour cette 2^{ème} phase nous voulons réfléchir ensemble pour définir les critères qui permettront de répondre aux attentes des riverains tout en préservant la qualité commerciale du Forum : celui-ci représente 3.200 emplois et aussi des

investissements importants aussi bien de la part de petits commerçants que des grandes surfaces. Nous souhaitons pour notre part apporter une contribution positive, présenter des propositions et travailler avec vous si vous le voulez bien.