

15 janvier 2005

Concertation Permanente Paris Rive Gauche

Témoignage d'une praticienne régulière de la concertation Paris Rive Gauche (association pour le développement et l'aménagement du 13^e arrondissement).

1. Bref historique

Le projet d'aménagement Paris Rive Gauche a été voté en Conseil de Paris en 1991. Les surfaces libérées suite au départ d'établissements industriels et le plateau ferroviaire – sous-réserve de le recouvrir d'un sur-sol – offraient une superficie de 130 hectares constructibles. Le projet élaboré était de rééquilibrer l'est parisien en y implantant des activités tertiaires.

Des associations se sont très rapidement opposées à ce projet qui conduisait à la création d'un Centre d'Affaires, une « Mini Défense » (900 000 m² de bureaux pour 500 000 m² seulement de logements, espaces verts réduits à la portion congrue...) au détriment d'un nouveau grand quartier parisien.

La vive contestation et les actions en contentieux menées par quelques associations ont conduit à une nouvelle enquête publique en 1996 dont il est ressorti, entre autres - la nécessité d'accompagner cette grande opération par une **concertation publique permanente**.

Un CPC (Comité Permanent de Concertation) s'est mis en place en 1997 sur la base d'une charte de concertation issue du Ministère de l'Environnement.

Les modalités de fonctionnement de l'époque valent encore aujourd'hui. Les partenaires se sont étoffés notamment du côté des associations (certaines n'intervenant que sur des sujets précis, exemple Amicale du Berry = Gare d'Austerlitz). Par la suite, un contrat d'objectifs précisant la charte de la concertation et introduisant un cahier d'action a été élaboré.

Le cadre opérationnel

Il s'est mis en place « naturellement » pour répondre à la charte de la concertation

Assemblées Plénières

Une ou deux par an : bilan de l'année passée, point sur l'état d'avancement du chantier, nouvelles orientations pour l'avenir en présence des élus politiques majeurs : le Maire adjoint à l'urbanisme, le Maire du 13^e arrondissement, la Direction de l'Urbanisme...

Bureau (création plus récente)

Une réunion mensuelle avec un nombre restreint de participants : calendrier des mois à venir (thèmes à traiter en fonction du calendrier des travaux de l'aménageur, dates...)

Groupes de travail ou de discussion, bases essentielles de la concertation

Deux à trois par mois. Ces groupes de discussion portent sur l'aménagement de la ZAC

- Par secteurs territoriaux, la ZAC est découpée en 4 secteurs et sous-secteurs,
- Par thèmes transversaux ou spécifiques : « université », « berges et déplacements », « patrimoine industriel »...

Colloques annuels

Appelés les « Samedis de la Concertation », ces colloques ouverts à un large public portent sur un thème spécifique et d'actualité (en 2004 : « L'arrivée de l'Université sur la ZAC Paris Rive Gauche/L'université ouverte sur la ville »).

Les **associations de la concertation**, quant à elles, sont en contact permanent via leur chargé de mission qui occupe un poste à plein temps. Elles se réunissent le premier mercredi de chaque mois (ou davantage si l'actualité, l'urgence le nécessite) dans un local qui leur est affecté.

De nouvelles associations sont venues rejoindre la Concertation Paris Rive Gauche. Leur demande est soumise aux associations de la concertation pour avis consultatif (sur la base de leur statut, compte-rendu de la dernière assemblée générale et lettre de motivation). La Ville décide de leur intégration.

Les partenaires¹

Les partenaires présents régulièrement aux groupes de travail :

- La Ville de Paris représentée par un conseiller de Jean-Pierre CAFFET, Denis ALKAN,
- La Mairie du 13^e représentée par le maire-adjoint à l'urbanisme, Francis COMBROUZE ou sa conseillère,
- La SEMAPA représentée par son directeur général Michel DRESCH et/ou un directeur adjoint ; le directeur des projets Elizabeth DUFLOS ; plusieurs autres intervenants de la SEMAPA tels que techniciens, ingénieurs...; la directrice de la Communication,
- La Direction de l'Urbanisme représentée par Ioannis VALOUGEORGIS, anime des groupes de travail,
- Le garant de la concertation, le préfet Gilbert CARRERE,
- Une ou deux personnes qualifiées, Francis BEAUCIRE géographe urbaniste, Arlindo STEFANI anthropologue urbain qui assistent le garant. Ils forment à eux trois un « Comité de suivi » de la concertation dont la responsabilité est entre autres d'établir un rapport d'étape annuel de la concertation et de servir de médiateur en cas de conflits sur le respect du débat démocratique,
- L'APUR (mais qui s'est retirée depuis quelque temps de la concertation)
- Les associations au nombre de 18 et depuis quelque temps les représentants des trois conseils de quartiers dont une partie du périmètre s'inscrit dans la ZAC Paris Rive Gauche,

- Les partenaires concernés directement par l'aménagement ou présents sur le site comme la SNCF, l'université, la BnF, le Port Autonome de Paris, le représentant des entreprises privées de la ZAC, les ABF... ont une présence beaucoup plus intermittente et leur participation au débat reste faible, ce que les associations déplorent.

¹ Les noms cités sont ceux des personnes et personnalités actuellement présentes au sein de la concertation

Les moyens

La Concertation dispose d'un budget annuel alloué par la SEMAPA qui couvre la rémunération du garant, des personnes qualifiées, du chargé de mission ; la location du bureau ; les frais de compte-rendus systématiques des groupes de travail et des assemblées plénières ; les événements tels que les colloques ; les contre-expertises demandées par les associations... En 2005, le budget alloué est d'environ 120 000 €.

La méthode de concertation au sein des groupes de travail

Les groupes de travail sont le lieu où se débat véritablement l'avenir de l'aménagement. Leur fonctionnement s'est enrichi au fil du temps grâce à la pression des associations (ainsi ADA 13 a demandé à ce qu'un représentant des associations soit présent dans les jurys).

Plusieurs cas de figure :

- **Nouvelles consultations d'urbanisme pour l'aménagement d'un secteur (concours d'idées, études de définition, concours d'architectes)**
 - o Un cahier des charges est élaboré par la SEMAPA et la Direction de l'Urbanisme prenant en compte, en principe, **tout l'historique des études, demandes ou revendications associatives.**
 - o Ce cahier des charges est soumis aux associations qui en discutent au sein des groupes de travail et proposent des amendements, **reçus ou non-reçus,**
 - o Un/deux représentants des associations sont associés aux différentes étapes de la consultation (comité de pilotage, pré-sélection des candidats ayant répondu à l'appel d'offres, sélection des candidats retenus pour la consultation, élection du candidat),
 - o Les associations ne disposent cependant que d'une voix dans les jurys (avant « consultative » maintenant « délibérative »).

- **Etudes transversales (« berges et déplacements », « patrimoine industriel »...)**
 - o Un groupe de travail est spécialement créé,
 - o Un animateur-référent neutre et qualifié est choisi collégialement pour animer ce groupe de travail (François LOYER pour les Groupes de Travail « Patrimoine industriel »...),
 - o Cet animateur fait appel à des compétences extérieures pour étudier le sujet (Karen BOWIE historienne des gares, Nicolas NOGUE, spécialiste du patrimoine industriel...),
 - o Les enseignements tirés de ces études doivent, **en principe,** influencer sur les discussions et décisions ultérieures pour l'aménagement des secteurs

- **Visites in situ**
 - o Cette approche s'est de plus en plus développée. Elle est très riche en enseignements à condition que les participants en tirent des conclusions opérationnelles et que les décisionnaires les prennent en considération.

- **Contre-expertises**

- La Concertation offre la possibilité de procéder à des contre-expertises (APUR ou cabinets extérieurs) après acceptation collégiale et validation par la Ville de Paris.

2. Le bilan

Le cadre opérationnel mis en place est « exemplaire » et « unique » et la concertation permanente de Paris Rive Gauche peut être considérée comme une avancée positive dans le débat public **même si les acquis n'ont pas toujours été à la hauteur de la demande et les résultats difficiles à évaluer**. La concertation a cependant permis aux différents acteurs de mieux se connaître et de travailler ensemble.

Sur le plan de l'aménagement :

- Les acquis les plus spectaculaires ont été enregistrés au démarrage du projet où beaucoup de choses étaient encore possibles (*contournement piéton de la gare d'Austerlitz en lieu et place d'une nouvelle voie routière transperçant la Gare d'Austerlitz, le non-élargissement de la rue de Tolbiac « enterrant » les Frigos...*). Mais il y eut aussi de grandes défaites (*la démolition du viaduc de Tolbiac, de la « Maison rouge », du quartier Fulton/Flamant et de l'Allée des Arts...*),
- L'arrivée de la nouvelle municipalité a permis de ré-orienter le projet mais dans des proportions qui sont restées relativement « modestes » (*autant de densité, pas plus de logements mais plus de logements sociaux, davantage de locaux d'activités, un peu plus d'espaces verts, toujours peu d'équipements publics ou privés pour accompagner la population de la ZAC et de l'ancien 13^e...*),
- En 2005, de grands combats restent à mener (*l'aménagement du secteur Tolbiac-Chevaleret qui comporte un bâtiment du patrimoine ferroviaire, la Halle de Freyssinet ; la Gare d'Austerlitz et ses abords ; les FRIGOS et leur extension ; la requalification des berges de la Seine...*).

Evaluation du système concertatif de la ZAC PRG

Les points positifs

Ils sont dans l'existence d'une charte qui fixe de grands principes, dans l'organisation mise en place et dans les moyens offerts.

En résumé, la création d'un CPC a permis :

- La reconnaissance officielle d'une instance de concertation, **incontournable** et difficile à arrêter,
- La permanence et la régularité des débats,
- Le suivi dans la durée de l'opération dans ses moindres détails,
- Des garanties de « sérieux » notamment par la présence d'un garant,
- L'accès à l'information (qui s'est nettement amélioré),
- Des moyens pour fonctionner correctement (local, chargé de mission, budget pour des études alternatives...).

La concertation a connu des périodes d'essoufflement et de découragement mais n'a jamais perdu de sa **vitalité** grâce à l'implication des principaux partenaires :

- les partenaires institutionnels, l'aménageur, la DU... ont toujours été présents,
- les associations n'ont jamais baissé la garde.

Les partenaires « étatiques » (SNCF, BnF, Hôpital de la Salpêtrière, grandes entreprises privées, université...) ont parfois déçus par leur manque de participation, ne s'exprimant que dans les grandes enquêtes publiques. Ils ont néanmoins évolués. Le Port Autonome de Paris vient exposer ses projets dans les groupes de travail, il a consenti récemment à intégrer un représentant associatif dans un jury de sélection d'une équipe pour le réaménagement du port de la Gare.

Les points négatifs, génériques de toute concertation

1. **Le climat de suspicion.** La concertation Paris Rive Gauche est née d'un conflit d'aménagement. Un climat de suspicion a toujours existé faute d'avoir pu ré-orienter *dès le départ* le projet.
2. **La qualité, la capacité, la volonté insuffisantes à concerter (écoute, transparence, honnêteté).** Cette critique vaut autant pour les institutionnels que pour les associations. Or elle est un point essentiel pour la réussite du débat public (*cf valeurs de la concertation/Contrats d'objectifs 2002 : « La concertation repose sur l'échange et l'écoute... Elle se fonde sur la tolérance et admet la pluralité des échanges... Elle ne repose pas seulement sur la compétence technique et la représentativité des partenaires mais aussi sur la vertu des arguments et du débat pour une meilleure décision publique. Elle suppose une égalité de traitement des acteurs »*).
 - a. La concertation a connu des **périodes totalement stériles** : une SEM totalement fermée au dialogue, une faible représentation des élus « majeurs » , des tactiques diverses développées vis-à-vis des associations : langue de bois, argumentations techniques péremptoires, infantilisation, culpabilisation..., faible implication des acteurs « domaniaux » de la ZAC (SNCF, BnF, Hôpital de la Salpêtrière, Université...).
 - b. La concertation s'est mieux « épanouie » dès lors que des relations plus saines ont pu s'établir. Nous entrons actuellement dans une période qui pourrait s'avérer plus productive grâce à une qualité d'écoute plus affirmée.
3. **L'absence ou l'insuffisance de cohésion inter-associative. Or cette cohésion est aussi une clé fondamentale de la concertation.** La concertation Paris Rive Gauche a une richesse qui est la diversité des associations qui la composent : *l'écologie, l'environnement, les usagers des transports, le droit des piétons, des associations oeuvrant pour l'aménagement du 13^e, les Frigos, des habitants de longue date, de nouveaux habitants de la ZAC... puis récemment les bateaux et péniches des berges de la Seine*. Leur complémentarité est évidente, chacune reconnaissant en principe aux autres une « voix » capacitaire, une « compétence » en son domaine. Malgré cela, ces associations n'ont pas toujours fait la preuve qu'elles étaient capables de fonctionner ensemble, de s'écouter et de dialoguer afin d'arriver à un discours cohérent et uni

devant leurs interlocuteurs. A certaines périodes, les **divisions** se sont accentuées, des **phénomènes de leadership** se sont manifestés qui ont totalement paralysés la concertation, laissant le champ libre à l'aménageur et aux politiques...

4. **L'intégration des habitants au travers des Conseils de Quartier.** Les conseils de quartiers sont une création récente. Les modalités d'intégration des conseils de quartiers à la concertation de la ZAC avaient été anticipées par la « Charte de la Concertation Paris Rive Gauche » et la « Charte des Conseils de Quartier du 13^e arrondissement ». Le démarrage a cependant été laborieux dans la mesure où les responsables politiques n'ont pas joué leur rôle d'intégrateurs des différentes structures participant à l'aménagement de la ZAC. Les conseils de quartiers ont ignoré dans un premier temps l'existence de la concertation officielle pour faire « cavaliers seuls ». Cela a nuit fortement, pendant plus d'une année, à la productivité de la concertation.